

Vodič za zakonodavno zagovaranje

**Promocija ljudskih prava u
Bosni i Hercegovini**

- NACRT -



Partners for Justice

GLOBAL RIGHTS je organizacija koja se bavi zagovaranjem ljudskih prava i koja gradi partnerstvo sa domaćim aktivistima, da bi se borila protiv nepravde i njihov glas osnažila globalnim diskursom. Sa uredima u velikom broju zemalja u svijetu, pomažemo domaćim aktivistima da grade pravedna društva kroz isprobane strategije ostvarivanja promjena.

- Tražimo pravdu za žrtve kršenja ljudskih prava.
- Radimo na promociji rasne jednakosti i jednakosti polova, i pomažemo ljudima i zajednicama da se osjećaju dovoljno osnaženima da mijenjaju društva u kojima žive.
- Radimo preko ureda na terenu, u partnerstvu sa domaćim zagovaračima ljudskih prava, da bi osnažili njihovu djelotvornost u borbi protiv zloupotrebe ljudskih prava u njihovoj zemlji.
- Fokusiramo se na razvijanje vještina kod domaćih aktivista, koje su im neophodne za rad na pitanjima ljudskih prava i promocije pravde, kao što su: dokumentacija i obznajivanje kršenja ljudskih prava, obrazovanje u zajednici i mobilizacija zajednice, zagovaranje reforme u zakonodavstvu i politici rada, u zemlji i u svijetu, i korištenje sudova da se ugroženima omogući bolji pristup pravdi.
- Pomažemo domaćim aktivistima u angažmanu sa međunarodnom zajednicom, uključujući Ujedinjene nacije, u svrhu ostvarenja ciljeva u polju ljudskih prava, u Aziji, Africi, Latinskoj Americi, Evropi i Sjedinjenim Državama.
- Izrada i objavljivanje ovog Vodiča omogućeni su zahvaljući velikodušnoj podršci Fondacije Charles Stewart Mott i Westminsterke fondacije za demokratiju. Global Rights se zahvaljuje i Fondaciji Morton i Jane Blaustein, Atos KPMG Consulting Limited, Uredu za odnose s javnošću Ambasade SAD-a, Institutu za mir Sjedinjenih Država, Fondu Otvoreno društvo BiH, i Ambasadi Kraljevine Holandije, na podršci progama Global Rightsa u Bosni i Hercegovini.
- Mišljenja, nalazi i zaključci ili preporuke iznesene u ovoj publikaciji su stavovi Global Rightsa i ne moraju se podudarati sa stavovima onih koji su dali finansijsku podršku.

© Global Rights 2005. U duhu podrške Ujedinjenih nacija kolektivnim naporima na međunarodnom nivou (Rezolucija 49/184), ovaj Vodič je javni dokument, na raspolaganju svima koji su zainteresirani da se njima služe ili ga konsultiraju. Reproduciranje je dozvoljeno pod uslovom da je u obrazovne, a ne u komercijalne svrhe, i pod uslovom da se navede izdavač.

TABLE OF CONTENTS

UVOD	1
DIO 1: POČETAK - ZAGOVARANJE KORAK PO KORAK	9
OSNOV ZAGOVARANJA	9
KRETANJE U AKCIJU	13
DIO 2: ZAKONODAVNA STRUKTURA U BOSNI I HERCEGOVINI	23
KOJI SU KORACI U ZAKONODAVNOM PROCESU?	29
KAKO SE POKREĆE ZAKONODAVNI PROCES?	29
KOMISIJSKA FAZA	31
PLENARNA FAZA	32
DIO 3: OSTALE MOGUĆNOSTI: MEĐUNARODNO PRAVO I MEHANIZMI PODRŠKE ZAGOVARANJU KOD ZAKONODAVACA.....	47
IZVJEŠTAJ U SJENI	50
KORAK PO KORAK DO IZVJEŠTAJA U SJENI	51
OBJAVLJIVANJE IZVJEŠTAJA U SJENI	54
AKTIVNOSTI NAKON IZVJEŠTAJA U SJENI	54
DODATAK I: PRIMJER IZ PRAKSE NVOA U BIH	57
DODATAK II: DNEVNI RED JAVNOG FORUMA	62
DODATAK III: RJEČNIK POJMOVA.....	63

UVOD

Organizacije građanskog društva igraju jednu od ključnih uloga u omogućavanju tranzicije ka demokratiji. Podrška im je potrebna da bi razvijale i provodile djelotvorne strategije zagovaranja, da bi se bavile pitanjima koja su od ključnog značaja u procesu provedbe mira, koji je u toku. Bosanskohercegovačke nevladine organizacije koje nisu upoznate sa zakonodavnim zagovaranjem često ne posjeduju sredstva potrebna za djelotvoran angažman i u izvršnom, i u zakonodavnom političkom djelovanju, i bore se da u ovoj fazi tranzicije igraju djelotvornu ulogu.

Kao organizacija koja se bavi izgradnjom kapaciteta, Global Rights kod domaćih organizacija želi da gradi održive sposobnosti za rad na promociji i zaštiti ljudskih prava, i to kroz obuke, tehničku pomoć i druge oblike podrške. Ovakav pristup zasniva se na pretpostavci da održive promjene moraju doći od samog društva, i da su lokalni zagovarači često u najboljoj poziciji da pokrenu konkretne i trajne promjene. Mada međunarodne organizacije često igraju bitne kratkotrajne uloge u unaprjeđenju situacije sa ljudskim pravima i demokratskim učešćem, ipak su, na kraju, domaći akteri ti koji su najdjelotvorniji u promoviranju poštivanja ljudskih prava i izgradnji trajnog mira. Kao dio procesa izgradnje kapaciteta, Global Rights želi promovirati učešće građana u širem demokratskom procesu kroz djelotvoran zagovarački rad nevladinih organizacija na državnom i entitetskom nivou u BiH.

Izgradnja nevladinih organizacija sa potrebnim vještinama, resursima i sposobnostima da utječu na zakonodavni proces, neophodan su element u gradnji vlade koja je odgovorna prema građanima Bosne i Hercegovine. Program Global Rights BiH naglašava i značaj izgradnje šireg učešća građana u zagovaračkim koalicijama nevladinog sektora, koji prevazilazi sve etničke, polne i starosne barijere, koje i dalje, u periodu nakon sukoba, razdvajaju građansko društvo. Naša metodologija za gradnju takvih koalicija objašnjava se i razmatra u ovom Vodiču, i nudi se kao sredstvo koje nevladine organizacije u budućnosti mogu koristiti za učešće u kampanjama zakonodavnog zagovaranja.

Global Rights je uspješno organizirao i vodio nekoliko zagovaračkih kampanja u BiH. U ovom Vodiču predstavljamo i razmatramo kako su te kampanje razvijane. Uz korištenje studija slučaja da bi se opisala iskustva naših NVO zagovaračkih koalicija, nadamo se da ćemo podijeliti i efekte koji su ostvareni, strategije i planove koji su bili uspješni, prepreke s kojima smo se susretali, i metode koje smo koristili da prevaziđemo te prepreke. Kako je mir sve snažniji i kako zakonodavna tijela u zemlji funkcioniraju, građansko društvo, koje se tek razvija, mora imati sredstva koja će mu omogućiti da se uključi u zakonodavni rad u cilju izgradnje trajnog mira u zemlji. Mislim da će ovaj Vodič novim koalicijama omogućiti da se djelotvornije bave zakonodavnim zagovaranjem i na državnom i na entitetskom nivou.

Gay J. McDougall
Izvršni direktor
Global Rights

Fedra Idžaković i Diana Šehić
Bosna i Hercegovina
Global Rights

Svrha ovog Vodiča

Da bi se djelotvorno bavile zagovaranjem, nevladine organizacije moraju shvatiti relevantne procedure, procese i praksu u bosanskohercegovačkim parlamentima, i ulogu NVO-a. Ovaj Vodič za cilj ima da da konkretne i praktične informacije o tome kako se izrađuju nacrti zakona, kako se oni usvajaju i provode – i kako zagovaranje može da doprinese sveukupnom radu NVO-a. On daje i osnovne informacije o relevantnim međunarodnim i regionalnim mogućnostima zagovaranja.

Razlozi za izradu ovog Vodiča

Global Rights u BiH od 1997. godine radi na programima obuke o ljudskim pravima. Uprkos uspjehu tih programa, još uvijek postoje ozbiljne prepreke koje ometaju stvarni razvoj ljudskih prava i vladavine zakona u BiH.

Netransparentno odlučivanje, zatvoren pravosudni proces i nedostatak stručnih znanja u građanskom sektoru u pogledu praćenja odgovornosti vlasti, značajni su faktori u sprječavanju potpunog poštivanja Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, i ometaju tranziciju zemlje ka demokratiji i povratku jedinstvenoj, multetničkoj državi. Mada politički proces jeste sazrio, u BiH proces odlučivanja i dalje ostaje u velikoj mjeri nepristupačan. Ni izvršna, ni zakonodavna grana vlasti ne djeluju na transparentan i odgovoran način. Javnost ima vrlo malo informacija o odlukama koje vlada donosi, a informacije koje im se učine dostupnima često su neprecizne i

pristrasne. Zakonodavni proces je naročito nepristupačan. Čak i dobro informirani i osposobljeni zagovarači teško pribavljaju zakonske tekstove koji su u razmatranju, i ne mogu djelotvorno pratiti napredak nacrtu zakona.

Sve veća zakonodavna odgovornost i transparentnost neophodne su za izgradnju demokratskog društva koje poštuje i štiti ljudska prava i temeljne slobode. U ovome procesu domaće građansko društvo igra značajnu ulogu, a Global Rights intenzivno radi na izgradnji sposobnosti domaćih organizacija da se angažiraju u zakonodavnom zagovaranju iz ugla ljudskih prava. Da bi se građansko društvo osposobilo da utječe na donošenje strateških odluka i zakonodavni proces, Global Rights pokušava mobilizirati i osposobiti grupe u građanskom društvu i BiH, da vrše pritisak kojim će tražiti zakonodavnu transparentnost i odgovornost vlasti. U tome je Global Rights obavio i nekoliko ocjena zakonodavnog procesa i pomagao nevladinim organizacijama u dokumentiranju kršenja ljudskih prava, praćenju zakonodavnog procesa, mobilizaciji biračkog tijela, i izradi strategija za unaprjeđenje njihovih ciljeva u zakonodavstvu.

Kroz dugogodišnji rad na osnaživanju kapaciteta domaćih NVOa u BiH uvidjeli smo sljedeće:

- Veliki broj NVOa ima nedovoljno, ili čak nimalo informacija o zakonodavnim procesima u BiH;
- Potrebno je aktivnije učešće nevladinog sektora u zakonodavnom

procesu, i postoji jaka želja za još obuke, vođenja i mentorstva u zakonodavnom zagovaranju; i

- Zakonodavci imaju vrlo malo vanjskih konsultacija, posebno sa BiH građanskim društvom, a takve konsultacije bi njihov rad učinile djelotvornijim.

Cilj Vodiča

Ovaj Vodič ne propisuje kako se baviti zagovaranjem, već predstavlja pokušaj da vama pomogne u zagovaranju, daje vam savjet kako da vaše zagovaranje bude djelotvornije, kao i informacije o zakonodavnom procesu koje mogu pomoći u pripremi vaše strategije.

Ovaj Vodič želi NVO-ima pomoći u sljedećem:

- da na osnovu informacija odluče o tome da li i kako da učestvuju u zakonodavnom zagovaranju;
- da shvate kako djeluju formalne i neformalne procedure u parlamentima;
- da izgrade strategije djelotvornog zagovaranja;
- da identificiraju aktivnosti vezane za zagovaranje na međunarodnom i regionalnom nivou.

NVO-i koji se angažiraju i uključuju u zagovaranje u zakonodavnom procesu donose odluke o tome kako će koristiti svoja često vrlo ograničena sredstva. Ovaj Vodič za cilj ima i da pomogne NVO-ima u procesu odlučivanja o tome, i u unaprjeđivanju zagovaračkih aktivnosti koje su već u toku.

Vodič je podijeljen u tri dijela:

- **Prvi dio**
Početak – Zagovaranje *step by step*, koje predstavlja dosta osnovnih komponenti uspješne strategije zagovaranja.
- **Drugi dio**
Zakonodavna struktura u Bosni i Hercegovini, koja daje pregled materijalnog zakonodavnog procesa i identificira ključne korake koje NVO-i trebaju razmotriti ako žele djelotvorno raditi na promociji ljudskih prava.
- **Treći dio**
Ostale mogućnosti: Međunarodno pravni mehanizmi podrške zakonodavnom zagovaranju, gdje se daje prikaz načina na koje NVO-i mogu koristiti međunarodne mehanizme, kao što su tijela uspostavljena međunarodnim ugovorima, da bi unaprijedile svoje ciljeve kod kuće.

ŠTA JE ZAGOVARANJE?

Zagovaranje je čin davanja podrške nekom pitanju i uvjeravanje onih koji imaju moć da trebaju djelovati u cilju podrške vašem pitanju. Javno zagovaranje je demokratsko sredstvo koje se koristi da se pažnja usmjeri na konkretna pitanja kojima se unaprjeđuje dobrobit zajednice i pokušava ostvariti društvena promjena. Opći cilj zagovaranja je da se zajednici da glas i omogući bolji pristup političkoj moći. Kako se razvijaju i rastu novi sistemi vlasti i nove nevladine organizacije, posebno u BiH, ljudi imaju više prilika nego ikada ranije da postanu uključeni u

proces odlučivanja koji se tiče njihovih svakodnevnih života.

Iako je ovaj Vodič prvenstveno namjenjen zagovaračima u zakonodavnom procesu on sadrži niz praktičnih savjeta za zagovaranje uopšte.

ZAŠTO ZAGOVARATI?

Zagovaranje daje rezultate, bilo da dobijete, ili izgubite. Zagovaranje može:

- graditi podršku onih koje zastupate za neko pitanje ili cilj,
- djelovati ka unaprjeđenju ostvarivanja postojećih prava, ili
- utjecati na one koji donose odluke ili na jake aktere u zajednici, da podrže određeno pitanje ili cilj, kroz stvaranje novih zakonskih propisa koji štite prava.

ŠTA JE ZAGOVARAČKA KAMPANJA?

Zagovaračka kampanja je set aktivnosti koje su usmjerene ka stvaranju podrške za neko pitanje ili prijedlog. Djelotvorno zagovaranje može dovesti do promjene u načinu na koji se neko pitanje ili cilj razmatraju u strategiji, zakonu ili praksi.

Zagovaranje je, isto tako, i bitan način na koji se nevladine organizacije povezuju sa pojedincima na nivou baze, da bi se bavili pitanjima koja se tiču njihovog svakodnevnog života. Vrlo često, što su pojedinci ili zajednice više angažirani, to je veća vjerovatnoća da će zagovaračka kampanja biti uspješna. Uz stvaranje pozitivne promjene, angažman stanovništva pokazuje koliku snagu

mogu obični ljudi imati, da promijene situaciju u kojoj se nalaze.

Moguće je da pitanje koje vi zagovarate ne bude uspješno, ali samo zagovaranje vam otvara nove mogućnosti učešća u razvijanju demokratskog procesa, a time i vodi ka dramatičnim promjenama. Nedavne promjene u izbornom sistemu BiH predstavljaju značajan poticaj za zagovarače, jer su sad, i na državnom i na entitetskom nivou, izabrani zvaničnici direktno odgovorni onima koji su ih svojim glasovima doveli na mjesta na kojima se nalaze. Nisu više odgovorni samo svojim strankama i onima koji su ih stavili na izborne liste.

ŠTA JE ZAKONODAVNO ZAGOVARANJE ZA LJUDSKA PRAVA?

Zagovaranje za ljudska prava može formalna ljudska prava pretvoriti u istinske promjene u načinu na koji se država ponaša prema pojedincima ili zajednicama. Zagovaranje za ljudska prava je, ustvari, umjetnost vršenja utjecaja na izradu zakona koji se zasnivaju na pravima, a da se u to ne ulažu velika finansijska sredstva.

Kad se bave zagovaranjem za ljudska prava, nevladine organizacije mogu razmotriti ustavne garancije, domaće zakone i međunarodno pravo, da bi tako definirale obaveze države. Ako još uvijek ne postoje odgovarajuće procedure, nevladine organizacije mogu zagovarati usvajanje domaćih zakona, ili ratifikaciju međunarodnih ugovora, kojima će se tretirati dato pitanje. Zagovaranje izrade i usvajanja zakona koji se temelje na pravima, ili promjena

postojećih zakona, kako bi bili više usmjereni ka pravima, zove se zakonodavno zagovaranje. Zakonodavno zagovaranje posebno je bitno zato što se njime osnažuje koncept odgovornosti zakonodavca prema pojedincima ili zajednicama koje predstavlja. *Zakonodavno zagovaranje je ključno pitanje ovog Vodiča.*

Ono što slijedi je naše zajedničko iskustvo rada sa organizacijama koje rade na ljudskim pravima u BiH, a i na drugim mjestima, da bi doveli do promjena u svojim zakonodavnim organima. Tu se nalazi ono najbolje što znamo i možemo ponuditi, ali uvijek se uči nešto novo i bitno. Sigurni smo da je tako i za sve one koji se bave zagovaranjem za ljudska prava.

ŠTA ZNAČI TRANSPARENTNOST?

Transparentnost znači da su informacije o tome kako se izrađuju zakonski tekstovi i kako se usvajaju zakoni dostupne građanima. Transparentnost zakonodavnih tijela osigurava političku odgovornosti. Veća otvorenost je, zapravo, sredstvo kojim se postiže veći demokratski legitimitet. Transparentnost je naročito značajna za osiguravanje da izabrani predstavnici budu zaista odgovorni pred svojim glasačima. A da bi građani mogli na osnovu informacija donositi političke odluke o tome kako trebaju da djeluju njihovi izabrani predstavnici, zakonodavni proces mora biti otvoren.

Transparentnost zakonodavnog procesa ostvaruje se kroz otvorenost plenarnih sjednica, objavljivanja parlamentarnih

zapisnika, pristup nacrtima zakonskih tekstova, izvještavanje o načinu glasanja i pristup parlamentarnim komisijama. Svaki od ovih elemenata važan je u osiguravanju transparentnosti jednog parlamenta.¹

ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA

PITANJA KOJA TREBA RAZMOTRITI

Nevladine organizacije bi, pri odlučivanju da li i na koji način da se angažiraju u nekom zakonodavnom tijelu ili parlamentu, trebale razmotriti sljedeća pitanja:

Kako je problem i zagovarački prioritet neke NVO-e vezan za rad nadležnog parlamenta?

Koje su potencijalne koristi od izrade i ugrađivanja zagovaračke strategije u vaš rad?

Kako može data nevladina organizacija učestvovati u procesu odlučivanja i na njega utjecati? Postoje li bilo kakva zakonska ograničenja u mogućnosti nevladinih organizacija da lobiraju u vezi sa određenim pitanjem?

¹ Više informacija o transparentnosti parlamenta može se naći u "In the Public Eye: Parliamentary Transparency in Europe and North America" [U očima javnosti: parlamentarna transparentnost u Evropi i Sjevernoj Americi], International Human Rights Law Group, 1995.

KAKO JE PROBLEM I ZAGOVARAČKI PRIORITET NEVLADINE OORGANIZACIJE VEZAN ZA RAD NADLEŽNOG PARLAMENTA?

Ovo pitanje tiče se i osnovnog zadatka NVOa, i raspoloživih resursa, a i toga da li je dato pitanje, koje je ključno za tu nevladinu organizaciju, upravo pitanje koje će parlament razmatrati. Mada nije apsolutno neophodno da parlament razmatra baš to pitanje – ustvari, često je upravo pitanje koje parlament ne razmatra ono koje treba zagovarati – korisno je znati gdje se dato pitanje tačno nalazi u datom zakonodavnom tijelu.

KOJE SU POTENCIJALNE KORISTI OD IZRADE I UGRAĐIVANJA ZAGOVARAČKE STRATEGIJE U VAŠ RAD?

Vi i vaša organizacija imate pravo da ispitujete zakone i pravila po kojima se od vas traži da živite. To što je nešto zakon ili strategija rada, ne znači ni da je pravedno, ni da se ne mora mijenjati. Jedini način da drugi saznaju da se vi ne slažete sa nekim zakonom ili strategijom je da im to kažete i da zagovarate promjene. Vlade imaju moć da pokrenu promjene.

Nevladine organizacije na razne načine ostvaruju korist od ugrađivanja zagovaračke politike u svoje strateške planove. Djelotvorno zagovaranje u zakonodavnom procesu može mobilizirati grupu čije stavove zastupate te nevladine organizacije, može obrazovno djelovati

prema najširoj javnosti, može pomoći u izgradnji mreža i koalicija nevladinih organizacija i, što je najvažnije, može stvoriti ili definirati zakonska prava.

Kao NVO, vjerovatno ćete iz raznih razloga željeti da se bavite zakonodavnim zagovaranjem. Mogući razlozi su:

- da utječete na strateške odluke vlade,
- da vršite pritisak na vladu da izvršava međunarodne i domaće obaveze,
- da u javnosti potaknete debatu o nekom pitanju,
- da date doprinos razvoju praktičnih strategija koje se tiču vašeg pitanja,
- da međunarodnu pažnju skrenete na pitanje koje je bitno za vašu zajednicu,
- da razvijate kontakte i mreže, i sa vladom i sa nevladinim organizacijama.
- da gradite koalicije, alijanse i zajedničke kampanje sa NVOima koje se bave sličnim pitanjima,
- da potaknete transparentnost u procesu odlučivanja u vladi,
- da branite ili ostvarujete interese svoje zajednice i da osigurate da potrebe vaše zajednice budu prioritet u zakonima i strategijama,
- da ojačate odgovornost izabраниh zvaničnika prema ljudima koje predstavljaju.

KAKO MOŽE DATA NEVLADINA ORGANIZACIJA UČESTVOVATI U PROCESU ODLUČIVANJA I NA NJEGA UTJECATI? POSTOJE LI BILO KAKVA ZAKONSKA OGRANIČENJA U MOGUĆNOSTI NEVLADINIH ORGANIZACIJA DA LOBIRAJU U VEZI SA ODREĐENIM PITANJEM?

Kako će pokazati ovaj Vodič, vi kao NVO možete učestvovati u vršenju utjecaja na stateške odluke, i to na razne načine, uključujući i ove:

- kroz organizaciju javnih foruma o ključnim zakonodavnim pitanjima,
- kroz rad sa medijima, da se distribuiraju informacija o datom pitanju,
- kroz davanje informacija i statističkih podataka o datom pitanju zakonodavcima,
- kroz praćenje primjene zakona ili prakse.

Ono što je najvažnije je da NVOi mogu pomoći u identifikaciji problema i mogu one koji donose strateške odluke obrazovati u vezi s tim problemima. U BiH, oni koji odlučuju često nemaju informacija, a ni resursa da potrebne informacije pribave. Učešće NVOa u tom procesu, posebno u smislu pružanja informacija, može u velikoj mjeri utjecati na proces donošenja odluka.

U nekim zemljama, zakonski tekstovi se izrađuju tako da ograniče mogućnost lobiranja nekih vrsta organizacija. U

takvim slučajevima je bitno da se razmotri dokle sežu takva ograničenja i da li ona, sama po sebi, trebaju da se mijenjaju kroz djelotvorno zagovaranje.

DIO 1: POČETAK - ZAGOVARANJE KORAK PO KORAK

Da bi zagovaranje bilo djelotvorno, mora odgovarati na promjene u okruženju i na nove mogućnosti onako kako se one pojavljuju. Zagovaranje je vrlo rijetko jedan uređen, sistematičan proces. Međutim, priprema i planiranje razvoja zagovaranja može predstavljati značajan korak u izgradnji jedne uspješne kampanje zagovaranja. U cilju pomoći ovakvom procesu, mi smo ponudili osnovne korake u razvijanju strategije zagovaranja.

OSNOV ZAGOVARANJA

PRVI KORAK: Definirajte svoje strateško pitanje: gdje je potrebna promjena?

Pitanje koje će zagovarati vaša organizacija mora, kao prvo, biti identificirano i definirano. Upitajte se šta je to što u svom društvu želite mijenjati? S kojim se bitnim pitanjima suočava zajednica koju predstavljate? Generalno je preporučivo da svoj rad usmjerite na nekoliko odabranih pitanja, s kojima se realno možete nositi. Zagovarači koji pokušaju rješavati sve, izlažu se riziku da ne riješe ništa. Identificirajte pitanja koja će imati najveći efekat i ostvariti najznačajnije potrebe.

DRUGI KORAK: Definirajte ciljeve: kakva je promjena potrebna?

Vaši ciljevi su promjene u zakonodavstvu koje se nadate da ćete ostvariti kroz zagovaranje. Ti se ciljevi zasnivaju na onome što zajednica misli da će najviše promijeniti situaciju. Zakonodavno zagovaranje je jedan fluidan proces, a vi biste trebali biti i voljni i spremni da u svom pristupu i u određivanju ciljeva budete fleksibilni.

Da biste bili djelotvorni, vaši ciljevi i strategija moraju se definirati na samom početku kampanje. Kad odabirete ciljeve zagovaranja, razmotrite političku klimu, vjerovatnoću uspjeha, istraživanja i informacije o datom pitanju, novac i druge resurse koji su vam na raspolaganju kao podrška, a i kapacitete svoje organizacije. Imajte na umu da je lakše utjecati na nove zakonske propise, nego mijenjati postojeće. Trebali biste se fokusirati na promjenu ili podršku politike rada koja je realna, ostvariva i korisna. To ne znači da biste vi i vaša organizacija trebali odabirati pitanja koja su najjednostavnija i laka za ostvariti, već ako vaša organizacija bude uspješna, to će vam dati i entuzijizam, i iskustvo, a i kredibilitet da se bavite i puno težim pitanjima.

- Definirajte šta želite postići, budite što konkretniji i što realniji. U početku se vaši ciljevi moraju prvenstveno zasnivati na onome što zajednici treba, i moraju se artikulirati u generalnom smislu, tako da kod članova parlamenta pobude zanimanje za, recimo, prava ljudi s onesposobljenjem. Ali, kako vi stičete

više informacija o zakonodavnom procesu i toku, tako i vaši ciljevi moraju postati bolje definirani i konkretniji, recimo, stvaranje uslova za pristupačnost državnih ustanova osobama sa onesposobljenjem, ili bolje vodosnabdijevanje nekog područja. U naprednijim zagovaračkim kampanjama, cilj može biti vrlo konkretan, recimo, prijedlog formulacija koje će se unijeti u dio nacarta zakona ili cijeli tekst nacarta zakona. Mjerljivi ciljevi će vam pomoći da ocijenite sopstvenu strategiju.

- Da li ste, prije javnog obznanjivanja ciljeva, dobro sve istražili? Imajte na umu da ćete vjerovatno morati ulaziti u kompromise, i upamtite da je kompromis dio političkog procesa. Unaprijed odlučite o tome koliko ste spremni da žrtvujete, i koji su stavovi ili aktivnosti oni kod kojih nećete pristati na kompromis. Imajte na umu da možete ostati vjerni svojim principima, a u isto vrijeme biti i fleksibilni u pogledu manje presudnih detalja. Osigurajte da se vaši saveznici slažu sa vašim kompromisima.
- Budite dobro obaviješteni o zakonodavnom procesu i o pitanju kojim se bavite. Poznavanje procesa vam pomaže da razumijete ko u procesu izrade teksta ili u glasanju ima najveću moć, čime vi možete uobličiti svoj proces rada. To vam pomaže i da predvidite kakvi se izazovi pred vama mogu pojaviti, i kako se vaši protivnici mogu suprotstaviti onome što radite. Što imate više informacija o procesu i

datom pitanju, to ćete biti djelotvorniji.

- Tražite savjet od drugih nevladinih organizacija koje su već pokrenule svoje zakonodavne kampanje.
- Budite svjesni toga da mnogi aspekti koji su vam bitni ne moraju biti eksplicitno obrađeni u zakonu.

TRECI KORAK: Definirajte poruku: zašto je promjena potrebna?

Vaša **poruka** je razlog što će drugi podržavati vaše ciljeve. Vaša poruka je generalno objašnjenje problema. Naprimjer, u toku kampanje za Zakon o jednakosti polova, poruka je bila da žene zaslužuju ista prava i isti tretman. Izgradnja poruke često je najjednostavniji i najdjelotvorniji način da se izgradi svijest o vašem pitanju i da se za njega stvori podrška. Često se kaže da činjenice govore same za sebe, ali se te činjenice moraju predstaviti u formatima koji će biti razumljivi.

- Stvarajte poruku koja je jednostavna, laka za razumjeti i dopadljiva što većem broju ljudi. Različiti članovi vaše grupe mogu imati različite prioritete i probleme, ali vaša poruka mora biti koherentna. Recimo, u toku kampanje za prava ljudi sa onesposobljenjima u Sjedinjenim Državama, zajednica slijepih tražila je da pločnici identificiraju ulice, a zajednica lica u kolicima tražila je da sve ulice nemaju imaju pločnike. Umjesto da se bave razlikama, i jedni i drugi su se složili oko poruke: Osobe s onesposobljenjem izložene su

diskriminaciji, a diskriminacija je protivzakonita.

- Poruka ne smije biti izražena previše tehnički.
- Ne dajte previše poruka. Možda je dobro da svoju poruku preradite u skladu sa zanimanjem ciljne grupe, ali osnovni princip poruke treba da je isti.
- Poruka treba da bude iskrena.

CETVRTI KORAK:

Razvijajte strategiju: Kako će se promjena desiti?

Vaša strategija ključna je komponenta u vašoj zagovaračkoj kampanji. **Strategija** je dobro osmišljen plan akcije, sa preciziranim aktivnostima koje će se poduzimati. Izrada strategije traži detaljnu analizu pitanja, političkog konteksta, i generalnog okruženja. Zagovaranje u zakonodavnom procesu često ima i **unutrašnju strategiju**, koja se fokusira na to da direktno utiče na one koji odlučuju, kao i **vanjsku strategiju** koja se bavi stvaranjem svijesti u javnosti, i mobilizacijom onih koji su izvan zakonodavnih tijela, a koji mogu da imaju utjecaja na one koji odlučuju.

PITANJA KOJA TREBA POSTAVLJATI PRI IZRADI STRATEGIJE:

Da li je vlada potpisala bilo kakve relevantne međunarodne ugovore? Postoje li u tim ugovorima bilo kakvi nadzorni mehanizmi?

Postoje li bilo kakve izjave vlade o strategiji vezanoj za vaše pitanje?

Postoje li bilo kakva vladina tijela koja prate ili su odgovorna za vaše pitanje? Ako ih nema, da li bi ih moglo biti?

Ima li parlamentaraca koji su zainteresirani za vaše pitanje? Postoji li bilo kakva komisija ili potkomisija zadužena za propise vezane za to pitanje?

Imaju li političke stranke stav o tom pitanju?

Kako možete doći od onih koji odlučuju o zvaničnoj strategiji? Postoje li bilo kakvi formalni mehanizmi da do njih dođete?

Ko ili šta može da utječe na vladin stav po tom pitanju, npr. privreda, druge zemlje, financijske institucije?

Da li mediji u tom pitanju imaju utjecaja? Koji su mediji najutjecajniji? Postoje li novinari koji se konkretno bave tim pitanjem?

Koliko je u političkom procesu bitno javno mnjenje? Da li će rad na ovom pitanju ojačati ulogu javnosti u odlučivanju o zvaničnoj strategiji?

Postoje li pojedinci koji bi mogli imati utjecaja na to pitanje, kao što su članovi akademske zajednice, vladini zvaničnici u penziji, vjerske vođe ili vođe zajednica?

Ko može pomoći u ostvarenju ciljeva?

Ko može na njih da utječe?

Ko će vas podržati?

Ko će vam se suprotstaviti?

UNAPRIJEDITE SVOJE ZAGOVARANJE

Ništa nije tako uspješno kao sam uspjeh. Stalno ocjenjivanje i prilagođavanje vašeg zagovaračkog rada najbolji je način da osigurate uspjeh. Osnovna zamisao pri samoocjenjivanju je da dobijete korisne povratne informacije i da, ako je potrebno, mijenjate svoje strategije ili ciljeve. Prilagodljivost, kreativnosti i upornost su karakteristike uspješnih zagovarača. Ako jedna strategija ne djeluje, probajte drugačiju. Zagovaranje u zakonodavnom procesu je postepen proces koji traži vremena, energije, upornosti i izdržljivosti. Imajte na umu sljedeće:

- Bitno je poznavati zakonodavni proces i procedure zakonodavnih tijela. Takvo znanje lobistima pomaže da ispregovaraju svoj put kroz hodnike moći, a da pri tome unaprijede svoju sposobnost da predvide sljedeći potez protivnika.
- Nevladine organizacije moraju tragati za jakim i djelotvornim predstavnicima u zakonodavnim organima, i moraju se pobrinuti za to da im se upute javne pohvale – kad oni to žele – i kod kuće, odnosno među kolegama i u drugim segmentima građanskog društva. Također, imajte na umu da za aktiviste koji rade na zakonodavstvu, nema vječnih prijatelja ili vječnih neprijatelja.
- Uspješna kampanja lobiranja ostaje vjerna svojim principima i fleksibilna je u pogledu detalja kao što su rokovi i opseg odredbi datog propisa, kao i metoda provedbe.

- Lobiranje ima svoj ritam. Lobiranje ima uspone i padove, i mirne trenutke između njih. Upravo zato kampanjama trebaju lideri koji su, barem dijelom, poštovanje zaslužili svojim sposobnostima. Kampanja može biti i tiha i djelotvorna. Postoje trenuci kad je najbolji strateški potez da se ništa ne poduzima. Kampanje koje metodično grade podršku i intenzitet mogu dovesti do značajnih i trajnih promjena.
- Neophodno je poznavati sistem brojanja glasova, ma kako to djelovalo naporno i dosadno. Zakonodavna tijela imaju svoje specifičnosti i nelogičnosti, i neophodno je o njima učiti kroz iskustvo. Bitno je pratiti glasanje u zakonodavnom organu i to koristiti za pozivanje na odgovornosti izabраних званичника prema glasačkom tijelu koje ih je biralo.
- Djelotvorni zagovarači grade status pouzdanih izvora informacija, čime stiču pristup, kredibilitet i status.
- Aktivisti snose posebnu odgovornost da pomognu da se ono što se radi u zakonodavnim tijelima učini razumljivim ljudima koji rade u bazi.
- Aktivisti se moraju suočiti sa izazovima prerade taktika i strategija, tako da se nedjelotvorne odbacuju, a da se u kampanje ugrađuju novi pristupi. Da bi odgovorili takvim izazovima, aktivisti moraju biti i pažljivi slušaoci, i moraju čuti šta o datom pitanju kažu baza, zakonodavac, mediji, međunarodna zajednica i drugi akteri u građanskom društvu.

Slušati znači obratiti pažnju na ono što govore, to odvagati i, ako je potrebno, unositi izmjene.

- Uobličavanje uspješne kampanje je umjetničko djelo. Gubljenje je edukativno: svi bi iz njega trebali nešto naučiti, i niko ne bi trebao da se smatra odgovornim, osim onih izabраниh zvaničnika koji su dali svoj glas protiv promjena. Pobjeda je veličanstvena stvar i trebalo bi je slaviti tako što će se zasluge velikodušno dijeliti. Prema tome, djelotvorno zagovaranje traži "unutrašnju" i "vanjsku" strategiju. Djelovanje u hodnicima zakonodavne institucije ide ruku pod ruku sa izgradnjom i pokazivanjem podrške baze.
- Čak i najbolji zagovarači rijetko, a nekad i nikad, ne mijenjaju način glasanja zakonodavca.

KRETANJE U AKCIJU

Kad počnete istraživati zakonodavno zagovaranje, odvojite dio vremena da odlučite kako ćete započeti s radom. To će biti temelj vaših zagovaračkih aktivnosti.

- Identificirajte potencijalne partnere u NVO-ima. Tražite partnere ili saveznike među što više NVO-a, a ne samo među onima s kojima redovno saradujete. Kreativno razmišljajte o tome ko će podržati vaše pitanje i ubijedite ih da vam se pridruže.
- Gradite veze. Umrežavanje sa drugim nevladinim organizacijama, ljudima koji donose odluke, medijima, vođama zajednica i osobljem koje

radi s parlamentarcima, može vam u budućnosti biti od pomoći.

- Odlučite ko će vas predstavljati u javnosti, u medijima i pred parlamentarcima. Predstavljanje može biti bitno za uspostavu kredibiliteta, vaše veze sa zajednicom i pristupa onima koji donose odluke. Ne morate imati istog predstavnika na svakom mjestu; možda će vam trebati da odaberete predstavnike koji su stručni u datom pitanju, ili koji mogu govoriti iz ličnog iskustva, ovisno o tome kakav je auditorij i koja je svrha skupa.
- Udružite svoje sposobnosti sa sposobnostima drugih predstavnika, da biste svoju organizaciju djelotvorno zastupali. Način na koji predstavite pitanje kojim se bavite, svoju zajednicu ili svoju organizaciju, može biti podjednako bitan kao i sama suština vaše poruke.

Pošto vođenje uspješne kampanje može biti i dug i složen proces, može biti od koristi da nevladine organizacije svoju strategiju zagovaranja razrade u pojedinačne komponente. Naše iskustvo pokazuje da je dobro rad koncentrirati na sljedeće elemente:

1. istraživanje i analiza,
2. izgradnja koalicija ili saveza sa drugim NVO-ima,
3. mobilizacija onih čije stavove zastupate,
4. korištenje medija,
5. vršenje utjecaja na parlamentarce i druge koji donose odluke,

- 6. dugoročno planiranje,
- 7. aktivnosti nakon kampanje.

1. ISTRAŽIVANJE I ANALIZA

Informacija je moć. Vrijeme uloženo u prikupljanje informacija o zakonodavnom procesu na samom početku, može vam pomoći da izbjegnute vrlo jednostavne greške i da dugoročno uštedite dosta vremena. Što bolje razumijete formalna pravila i procedure procesa donošenja odluka, to ćete imati veću moć da na njih utječete.

Informacije o vašem pitanju bitne su za razumijevanje procesa. Početni korak bilo koje kampanje je da se oni koji donose odluke obavijeste o tome zašto je vaše pitanje bitno. Što bolje detalje vi ponudite, to je veća vjerovatnoća da ćete ih zainteresirati za svoju kampanju.

Na samom početku kampanje, trebali biste se fokusirati na razumijevanje pitanja, otkrivanje ulaznih tačaka u parlament ili vladu u smislu utjecaja na dato pitanje, i analizu resursa i prednosti koje imate, a koji mogu pomoći kampanji.

- Prikupite detaljne informacije, statističke podatke, istraživanja, izjave i druge bitne informacije o svom pitnaju. Kvalitet i količina informacija koje uspijete dati onima koji odlučuju, direktno će utjecati na nivo kredibiliteta koji ćete uživati.
- Ako postoji nacrt zakona, pribavite, pročitajte i analizirajte ga.

- Ako je dato pitanje već ranije bilo pred parlamentom, istražite šta je zaustavilo ili omelo proces.
- Pročitajte i analizirajte druge zakone vezane za vaše pitanje.
- Predvidite i upoznajte se sa argumentima protiv svog stava i pripremite svoje odgovore na njih. Za uvjeravanje koristite razum i činjenice.
- Predvidite i iskoristite novonastale situacije tako što ćete imati dovoljno informacija koje vam trebaju da pretpostavite dalji slijed događaja.
- Pripremite listu o tome kako će drugi, a naročito parlamentarci, imati koristi od davanja podrške vašem pitanju.
- Identificirajte one koji donose odluke, a koji bi mogli eventualno podržavati vaše pitanje, ili se za njega zainteresirati.

Prije nego što počnete sa bilo kakvim zagovaranjem u zakonodavnom procesu, trebali biste znati kako funkcionira sam proces. Kako se izrađuju tekstovi nacrti i kako se podnose? Da li nacrti prolaze komisije? Kako NVO-i mogu u tome učestvovati? Kako i gdje se u to uklapa budžetski proces?

2. IZGRADNJA KOALICIJA ILI SAVEZA SA DRUGIM NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Koalicije su bitne kao mogućnost da se ojača zahtjev za promjenom ili usvajanjem zakona. Koalicije pokazuju širinu podrške iz baze u građanskom društvu, jača vašu sposobnost da dođete

do onih koji odlučuju, a može vam i pomoći da razvijate sveobuhvatniju strategiju. Koalicije su često i način da se ekonomično koriste resursi. Koalicijama se razvijaju legitimitet, moć, efikasnost i podrška.

Međutim, koalicije mogu biti i izuzetno krhke i bitno je na samom početku definirati šta su zajednički ciljevi i strategije koalicije. O bilo kakvom kompromisu ili sporazumu treba da odlučuje cijela grupa.

- Stupite u kontakt sa drugim NVO-ima u svojoj sredini, zemlji ili regiji, i saznajte šta su njihovi prioriteti. Saradujte sa NVO-ima koji se bave sličnim pitanjima, uključujući i one koji neće moći poslati predstavnika na sastanak. Ne ograničavajte se na svoje tradicionalne partnere.
- Snaga je u brojnosti – pokažite da vaš stav ima široku podršku i tako što ćete osvojiti i osigurati i podršku drugih organizacija građanskog društva. Može biti teško voditi velike koalicije, ali korist od pokazivanja širine podrške nadjačava nedostatke.
- Koalicije često najbolje djeluju kad jedan NVO preuzme vođstvo i brine se o organizaciji koalicije, obavještava druge o sastancima i skupovima, i razmjenjuje informacije.
- Na samom početku odredite kakva je struktura odnosa. Budite konkretni i jasni u vezi s tim kako će se donositi odluke unutar koalicije.
- Pribavljanje i raspodjela resursa mogu biti uzrok sukoba. Budite otvoreni prema članovima koalicije u

vezi s tim koliko će se novca prikupiti za kampanju i kako će se raspodijeliti. Ako se nikakav novac ne prikuplja, budite otvoreni o tome kakve resurse vi i vaša organizacija realno možete unijeti u proces.

RAD SA DRUGIM NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Rad sa drugim NVO-ima na zakonodavnom zagovaranju može biti vrlo bitna strategija. Čak i NVO-i koji se ne slažu sa određenim pristupom ili prioritetom, mogu pronaći područja od zajedničkog interesa, i biti u stanju s vama raditi na određenom propisu. Slijede neke sugestije za rad sa drugim NVO-ima:

- Razvijajte sistem razmjene informacija između zainteresiranih NVO-a. Jasnim komunikacijama možete koordinirati zagovaračke napore i pratiti stavove onih koji odlučuju.
- Razmjenjujte nacрте zakona koji su eventualno teški za pribaviti ili pronaći.
- Svoje pismene stavove distribuirajte što većem broju drugih organizacija.
- Organizirajte neformalne informativne sastanke da biste u svoj rad integrirali što više NVO-a.

3. MOBILIZACIJA JAVNOSTI

Oni koji usvajaju zakone i donose odluke trebali bi biti odgovorni ljudima koje predstavljaju. Kad zagovarate svoj stav, može biti bitno i da pokažete da imate podršku velikog spektra ljudi. NVO partneri često mogu mobilizirati svoje

baze, ali biste trebali razmotriti mobilizaciju najšire javnosti, odnosno stanovništva zainteresiranog za vaše pitanje. Podrška šire zajednice često može spriječiti napade na legitimnost vašeg cilja.

Uz to, promjene koje se traže često zahtijevaju i promjenu stavova samog društva ili nekog njegovog segmenta (a u nekim slučajevima i većine). Zagovaranje, čak i zakonodavno, treba da sadrži i element obrazovanja javnosti o značaju vašeg pitanja ili stava. Javna podrška čini zagovaranje u zakonodavnom procesu jednostavnijim, i osigurava da će zakon, kad bude usvojen, biti i prihvaćen i provođen.

- Svoju poruku uobličite tako da odgovara na potrebe i želje društva u kojem živite. Stvarajte jasnu i univerzalnu poruku koju zajednica može identificirati i podržavati
- Kadgod je to moguće, uključujte zajednicu u strateško odlučivanje.
- Kreativno razmišljate o jednostavnim načinima da zajednica pokaže podršku.
- Slušajte šta kažu organizacije u bazi i ispitajte svoj stav, da biste bili sigurni da se ne može desiti da nenamjerno isključujete opravdana pitanja zajednice.
- Razvijte podršku lidera zajednice tako što ćete ih redovno obavještavati o onome što se dešava i objašnjavati im i svoje ciljeve, i kako oni djeluju na njihove živote.
- Pomozite da se objasne i predstave relevantni zakonodavni procesi ili

formulacije u određenom nacrtu zakona.

4. KORIŠTENJE MEDIJA

Mediji mogu biti vrlo utjecajni u određivanju vladinih prioriteta, tako što će pažnju skretati na pitanja koja su vama bitna, i razvijati svijest javnosti. Po svojoj prirodi, mediji dopiru do publike koju je vama teško ili nemoguće dosegnuti. Javni zvaničnici koji ne reaguju na direktna obraćanja, mogli bi se naći u situaciji da moraju odgovoriti na javni pritisak koji stvara medijsko izvještavanje.

- Medijima blagovremeno dajte jasne činjenične dokaze.
- Raspon medijske pažnje vrlo je kratak. U odgovoru budite brzi, ali i pažljivo razmotrite svoje odgovore.
- Gradite dobre odnose sa novinarima koji se bave vašim pitanjem, ili izvještavaju iz parlamenta.
- Razmotrite korištenje saopćenja za javnost, informativnih sastanaka, pisama urednicima ili tekstova kojima iznosite svoje stavove. Imajte na umu da će, da bi takav rad bio uspješan, često biti potrebno da se pojavi neki javni skup, sukob javne politike rada, ili neka kontroverza.

SAVJETI ZA DJELOTVORNU MEDIJSKU STRATEGIJU ZA PROMOCIJU AKTIVNOSTI NA ZAGOVARANJU

- Zagovarači bi trebali uvijek misliti o tome kakve informacije da stave u saopćenje za javnost i kako da te informacije povežu sa vrućim temama na vijestima.
- Ne bi trebali medijima slati previše informacija, i ne bi im trebali slati prečesto. Ne vršite na njih pritisak. Razumno je da se saopćenje za javnost šalje kad se zaista ima nešto bitno reći.
- Zagovarači bi trebali graditi odnos i biti u kontaktu s medijima (telefonski kontakt, zajednički ručkovi ili kafe, obavještenja ili ekskluzivne informacije).
- Zagovarači moraju uvijek misliti o tome kako da na najbolji način uobliče formulacije u svojim saopćenjima za javnost, uviđajući da jezik ovisi o ciljnoj grupi.
- Kad se daje intervju, potrebno je ostati fokusiran/a na ono što se želi reći (npr. "Prvo što bih želio/željela reći je..."). U suprotnom je moguće da vas neko pogrešno tumači..
- Zagovarači moraju razmotriti vođenje ili učešće u odgovarajućim javnim protestima, jer oni obično privlače pažnju medija.
- Kadgod je to moguće, aktivnosti na zagovaranju trebale bi uključiti i medijske ličnosti ili druge javne ličnosti koje će privući pažnju.
- Zagovarači moraju uvijek davati iskrene izjave i precizne informacije. Na taj način se kod medija grade kredibilitet i povjerenje.
- Mada su elektronski mediji vrlo popularni, mora se imati na umu da ključni zvaničnici svako jutro čitaju novine.
- Zagovarači moraju pisati i distribuirati "otvorena pisma", posebno ako se obraćaju zvaničnicima u međunarodnoj zajednici.
- Zagovarači bi trebali izbjegavati odgovore kao npr. "bez komentara". Ako se ne zna kako odgovoriti na pitanje, bolje je reći "Sad ne mogu odgovoriti na to pitanje, ali ću se potruditi da saznam i javiti vam." U takvoj situaciji je vrlo bitno zaista se i javiti tom novinaru.

5. VRŠENJE UTJECAJA NA PARLAMENTARCE I DRUGE KOJI DONOSE ODLUKE

U toku prikupljanja informacija ćete identificirati i one osobe koje su najutjecajnije za postizanje vaših ciljeva, kao i one za koje postoji najveća vjerovatnoća da će vas podržati, ili vam biti opozicija. Kad identificirate one koji donose odluke, a na vašoj su strani, morate biti spremni da sa tom osobom blisko saradujete, i da im dajete i informacije i podršku koje su im potrebne za aktivnosti u onome čime se vi bavite.

Uspješno lobiranje često zavisi od kredibiliteta koji u vladinim krugovima uživate. Da li vas zaista smatraju predstavnikom onih koje zastupate? Da li su informacije koje dajete tačne i mogu se potvrditi? Da li su sredstva kojima djelujete na one koji odlučuju lišena bilo kakve korupcije, mita ili prijetnji?

Jedan od najznačajnijih trenutaka u kampanji zagovaranja je ono kratko vrijeme koje imate za direktni kontakt sa onima koji odlučuju. Da biste to vrijeme iskoristili na najbolji mogući način, dobro se pripremite unaprijed, i pripremite se i za najgoru varijantu.

- Odredite kakve informacije na tom sastanku želite naglasti, koja je svrha sastanka i kakve se ishode nadate da ćete postići.
- Prije sastanka, pošaljite svoj strateški dokument ili informacije koje će pomoći da se bolje predstavi vaše pitanje. Neka te informacije ne budu preduge. Pošaljite dokumentaciju par

dana prije sastanka, tako da ta osoba ima vremena da to pročita, ali nemojte pretpostaviti da će i pročitati. Na sastanak ponesite dodatne kopije.

- Ako je moguće, saznajte prije sastanka kakav je stav te osobe. Može biti korisno da sa drugim aktivistima prije sastanka odigrate uloge, i da pretpostavite kakva bi pitanja ili stavove ta osoba mogla imati.
- Formulirajte jasnu i razumljivi poruku koju ćete dati na sastanku. Vježbajte kako da je iznesete, uključite i ono što želite raditi.
- Ako će na sastanku biti više od jedne osobe, pripremite uvod i objasnite ulogu svakog prisutnog (stručnjak iz datog područja, osoba koja će dati svjedočenje, predstavnik glasačkog tijela, itd.).
- Slušajte šta vaš sagovornik kaže i, ako je moguće, odgovorite na pitanja ili argumente.
- Izgledajte profesionalno. Koristite odgovarajući pozdrav. Budite pozitivni. Budite sigurni u svoj stav.
- Ako nemate tražene ili potrebne informacije, ponudite da ih dostavite naknadno. Pobrinite se da ponuđene informacije zaista i pošaljete.
- Budite svjesni toga da taj sastanak nije jedina prilika da utječete na one koji donose odluke.
- Nakon sastanka pošaljite pismo kojim ćete se zahvaliti i pocrtati ono što ste se dogovorili.

- Budite u kontaktu sa onima koji izraze podršku.

KAKO REĆI ONO ŠTO ŽELITE

Kad imate priliku da iznesete svoj stav, pobrinite se da budete pripremljeni.

- Budite kratki i koncizni – ne više od pet tačaka.
- Izbjegavajte generalizacije.
- Dajte konkretne prijedloge za djelovanje.
- Govorite polagano i jasno.
- Dajte detaljan pismeni materijal, kao dodatak onome što govorite.
- Vježbajte.

Još jedan značajan način da se utječe na one koji donose odluke je da vaša poruka bude lako dostupna i da pokažete da vi i oni koji vas podržavaju pratite šta se s tim pitanjem dešava. To možete činiti tako što ćete davati pismene materijale za svoj stav, pisati pisma, obraćati se medijima i obrazovati javnost.

- Pripremite strateške dokumente koji će jasno iznijeti stavove vaše organizacije i prijedloge za aktivnosti, uključujući i prijedloge promjena zakona. Strateški dokumenti bi trebali biti kratki i dobro napisani.
- Distribuirajte svoj dokument drugim nevladinim organizacijama. Objavite ih na svom web sajtu i, ako je moguće, distribuirajte ih elektronski.
- Kad vam je to korisno, upotrijebite medije da obznanite šta radi vaša organizacija i kakvi su vam stavovi. Pisanje saopćenja za javnost, ostvarivanje kontakata s no vinarima

i poduzimanje aktivnosti u medijima i u kontaktu s javnošću može vam pomoći u mobilizaciji podrške i pažnje vlasti prema vašim stavovima.

- Ako pišete pismo, potrudite se da svoj stav i cilj jasno iznesete, da objasnite zašto bi drugi trebali podržati vaš stav, potvrdite njihovu sposobnost da na to pitanje utječu, kažite im kako mogu podržati vaš stav i kako će od toga oni imati koristi. Obradite sva problematična pitanja za koja mislite da se kod ljudi mogu pojaviti. Budite koncizni. Potrudite se da koristite ispravne titule i da ljudima ukazujete dužno poštovanje.
- Ako s ljudima stupate u kontakt telefonom, budite spremni. Predstavite pitanja koja želite pokriti i na vrh liste stavite prioritete. Privucite im pažnju u privih trideset sekundi. Budite učtivi. U pismu dajte sažetak ishoda razgovora i zahvalite se osobi na vremenu.
- Potrudite se da se vaše prisustvo potvrdi u javnim forumima, na javnim raspravama, ili u toku glasanja. Vaše fizičko prisustvo pokazuje stalno zanimanje za dato pitanje.

SARADNJA SA VLADINIM ZVANIČNICIMA

Sposobnost NVOa da utječu na ishod određenog zakona ili strategije ovisi o tome koliko djelotvorno predstavnici NVO-a komuniciraju sa onima koji odlučuju i kod njih lobiraju. Slijede neka uputstva za rad sa vladinim zvaničnicima:

- Identificirajte ko su ljudi na mjestima odlučivanja koji imaju razumijevanja

za vaše stavove i probleme, i koji su spremni na saradnju. Potrudite se i da identifikirate i kontaktirate sa onim zvaničnicima čiji se stavovi razlikuju od vaših – to vam može pomoći da preradite svoju argumentaciju i vaši napori da nekoga obrazujete i u nešto uvjerite imaju veće šanse za uspjeh.

- Imajte na umu da vladini zvaničnici imaju različit stepen razumijevanja ili zanimanja za vaše pitanje. Što vi o njima više znate, to ćete bolje uobličiti svoju poruku.
- Trebali biste analizirati zakone koji se usvajaju, da biste stekli osjećaj za jezik i format koji se inače koriste. To će vam pomoći da formulirate odgovarajući tekst za svoje prijedloge zakonskih tekstova, ili za promjene postojećih zakona.
- Upoznajte se sa osobljem ljudi koji donose odluke. Ti kontakti mogu biti od ključnog značaja za bolji pristup cilju.
- Imajte na umu kakav je značaj dugoročnih odnosa – pazite kako za sobom "zatvarate vrata."

LIJEPA RIJEČ ČUDA ČINI

Pristup koji koristite kad komunicirate s onima za koje se nadate da će podržati vaš stav vrlo je bitan. Uvijek budite učtivi i ljubazni – čak i kad se ne slažete. Koristite ispravne titule i načine obraćanja pri razgovoru ili pismenom obraćanju. Svađalački ton neće nikoga privući na vašu stranu. Ako cilj vašeg lobiranja postane neprijateljski raspoložen, najbolje je preći na drugo pitanje, ili se jednostavno zahvaliti na vremenu koje vam je posvetio. Budite

aktivan slušalac i odgovarajte na ono što čujete. Razmotrite pitanje iz što više uglova, jer vam to može pomoći da se pripremite za razmatranje pitanja onoga ko odlučuje. Imajte razumijevanja za to da se mogu pojaviti iskrena razmimoilaženja u mišljenju. Nikad takvoj osobi ne prijetite. Prijetnje trajno zatvaraju vrata, a pristup je ključna stvar za djelotvorno zagovaranje. Nikad druge grupe ili pojedince ne vrijeđajte i ne kritikujte – to potkopava vaš kredibilitet. Imajte na umu da vaši današnji protivnici sutra mogu da vam postanu saveznici. Uvijek se zahvalite i odajte priznanje onima koji podržavaju vaš stav – čak i ako ne budete uspješni. Slijedite protokol, osim ako je dio vaše strategije da ga ne slijedite. Djelujte činjenicama, a ne retorikom, i uvijek izbjegavajte lične napade.

6. DUGOROČNO PLANIRANJE

Vremenski rokovi za zagovaranje u zakonodavnom procesu variraju. Čak i kad se prijedlog zakona stavlja na dnevni red ili razmatra pred komisijom, različiti politički procesi mogu taj proces usporiti ili razvući. Na kraju, uspjeh u usvajanju prihvatljivog zakona ne znači da je ispunjen i vaš konačni cilj. Zakoni se, nakon što se usvoje, moraju pažljivo pratiti. Iz tog razloga je bitno da razmislite o tome kakva vam je dugoročna strategija sa kratkoročnim ciljevima.

- Budite spremni da u svom zagovaranju budete uporni. Zakonodavni proces može biti dug i težak. Kad se radi na strategiji, treba uračunati faktor vremena i napora koji su potrebni da se vaš trud održi i

da se pripremi podrška. Bitan segment zadržavanja zanimanja za vaše pitanje je da se onima koji vas podržavaju daju informacije čim se pojave.

- Pobjede, ma kako male bile, uvijek podijelite sa onima koji vas podržavaju.
- Uvijek budite spremni da preispitate strategiju, ako se oko vas uslovi i stavovi mijenjaju. Budite spremni da uskoritstite promjene situacije.
- Budite fleksibilni.

značajnu ulogu u distribuciji informacija o zakonu u najširoj javnosti.

- Ne zaboravite da, kad ste uspješni, zasluge velikodušno podijelite s drugima.

7. AKTIVNOSTI NAKON KAMPANJE: ŠTA SAD?

Čak i ako pobijedite, uloga aktiviste se tu ne završava. Praćenje provedbe zakona ili politike rada koje ste vi uspješno zagovarali ključni je element djelotvornog zagovaranja. Aktivisti bi, kroz svoj nadzor, trebali osiguravati da parlamentarci i drugi zvaničnici ne zanemare ili pogrešno ne protumače namjeru zakonodavca.

Praćenje provedbe zakona može otkriti nova područja koja bi trebalo obraditi, a koja nisu pokrivena zakonom, ili područja gdje ljude u vladi (policiji, pravosuđu, upravi) treba obrazovati o tome kako taj zakon treba provoditi.

- Ako izgubite bitku, ne mora značiti da ste izgubili rat. Nemojte se olako predavati. Iz gubitaka izvlačite lekcije. Naglašavanje poraza može vam pomoći u narednoj bici.
- Ako budu uspješne, nevladine organizacije mogu igrati vrlo

DIO 2: ZAKONODAVNA STRUKTURA U BOSNI I HERCEGOVINI

U BiH postoji nekoliko nivoa zakonodavnih tijela. Ovaj Vodič razmatra: Parlamentarnu skupštinu na nivou BiH, i dva entitetska zakonodavna tijela, jedan koji predstavlja Republiku Srpsku, i jedan koji predstavlja Federaciju BiH. Svako od ovih tijela ima drugačije nadležnosti, koje su opisane u daljem tekstu. Njihova struktura, nadležnosti i zakonodavne procedure određene su ustavima Bosne i Hercegovine,² a izborne procedure za članove parlamenata nalaze se u Izbornom zakonu BiH.³

BiH ima dva nivoa zakonodavnih tijela: državni i entitetski (Republika Srpska i Federacija BiH). Svako ima drugačije nadležnosti, opisane u daljem tekstu.

KAKVA JE STRUKTURA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je državno zakonodavno tijelo, prvenstveno zaduženo za "usvajanje zakona neophodnih za provedbu odluka Predsjedništva," za nadzor i usvajanje državnih budžetskih pitanja, kao i za vršenje zakonodavnih dužnosti koje joj dodijele entiteti BiH. To je dvodomni parlament, koji se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda.

² Član IV Ustava BiH bavi se isključivo radom Parlamentarne skupštine. Struktura, procedure i nadležnosti Parlamenta BiH zasnivaju se na Ustavu FBiH, Glava IV A. Ustav RS, Glava V – Organizacija RS, daje osnov za rad Narodne skupštine RS.

³ Izborni zakon BiH može se naći na adresi www.izbori.ba.

- **Predstavnički dom**⁴ Predstavnički dom sastoji se od 42 zastupnika. Dvadeset osam direktno biraju glasači registrirani na teritoriji Federacije BiH, a 14 direktno biraju glasači sa teritorije Republike Srpske⁵. Predstavnički dom ima 8 stalnih komisija.
- **Dom naroda**⁶ Dom naroda sastoji se od 15 zastupnika, koji se biraju indirektno. Član 20.16 Izbornog zakona poziva se na član IV (stav 1 a) Ustava BiH, koji predviđa da "hrvatske i bošnjačke predstavnike iz Federacije biraju hrvatski i bošnjački zastupnici u Domu naroda Federacije. Zastupnike iz Republike Srpske bira Narodna skupština RS."⁷ Dom naroda ima tri stalne komisije.

KAKVA JE STRUKTURA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE?

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Federacija Bosne i Hercegovine ima dvodomni parlament.

- **Predstavnički dom**⁸ ima 98 članova, koji se direktno biraju tajnim glasanjem na cijeloj teritoriji Federacije. Predstavnički dom ima 20 komisija.
- **Dom naroda**⁹ ima 58 članova, po 17 iz tri konstitutivna naroda (Bošnjaci,

⁴ Službeni list BiH, 20/00.

⁵ Detalji se mogu naći u Izbornom zakonu BiH, posebno u članovima 11.10 i 11.11

⁶ Službeni list BiH, 27/00.

⁷ Detalji se nalaze u Izbornom zakonu.

⁸ Službene novine FBiH, 8/97, sa izmjenama i dopunama, Službene novine FBiH, 2/98, 26/98 i 6/03.

⁹ Službene novine FBiH, 27/03.

Hrvati i Srbi) i 7 članova iz reda ostalih, kao što su Romi, Talijani i Mađari. Dom naroda ima 19 radnih tijela, čiji se članovi biraju među članovima Doma naroda.

KAKVA JE STRUKTURA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRPSKE?¹⁰

Osnovna razlika između Narodne skupštine Republike Srpske i druga dva zakonodavna tijela u BiH je što se ovdje radi o jednodomnom tijelu.

- Narodna skupština Republike Srpske ima 83 člana, koji se biraju direktno na mandat od četiri godine. Članovi mogu biti reizabrani i ne podliježu ograničenjima u broju mandata (detalji u Izbornom zakonu). Poslovnik predviđa uspostavu i rad 10 odbora i 6 komisija.

KAKO SE ZAKONODAVNOM STRUKTUROM OSIGURAVA ZASTUPLJENOST KONSTITUTIVNIH NARODA U BIH?

Ustav BiH, Ustav FBiH, kao i poslovnicima oba parlamenta, predviđaju posebne mehanizme kojima se štiti i osigurava jednakost konstitutivnih naroda u BiH¹¹. Članovi Parlamenta BiH i Parlamenta FBiH imaju obavezu da biraju predsjedavajućeg i prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg među

¹⁰ Novi Poslovnik Narodne skupštine RS usvojen je u septembru 2001.

¹¹ Tako, Ustav BiH (čl.4.stav 2.) predviđa posebnu proceduru za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa u Parlamentarnoj skupštini BiH. Nakon izmjena Ustava FBiH i na osnovu odluke Visokog predstavnika za BiH (SN FBiH 16/02), ova procedura pažljivo je razrađena i u novom Poslovniku Doma naroda Parlamenta FBiH.

članovima koji su Bošnjaci, Hrvati, Srbi i ostali. Predsjedavajući i njegovi zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda, i svakih se osam mjeseci rotiraju na mjestu predsjedavajućeg. Uz redovne zakonodavne funkcije, članovi parlamenta BiH i FBiH imaju i obavezu osiguravanja i zaštite jednakosti konstitutivnih naroda.¹² Svi parlamentarci imaju klubove delegata određenog naroda, u kojima su članovi parlamenta iz datog naroda.

U Narodnoj skupštini Republike Srpske izvorno nisu postojali mehanizmi za zaštitu i osiguravanje jednakosti konstitutivnih naroda, kako su predviđeni u drugim parlamentima. Međutim, nakon Odluke o konstitutivnosti naroda koju je donio Ustavni sud, uvedene su određene promjene u strukturi Narodne skupštine. Na osnovu ove Odluke, Visoki predstavnik donio je amandman LXXVI¹³ na Ustav RS, koja predviđa da: "zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše Narodna skupština i Vijeće naroda. Zakoni i drugi propisi o kojima glasa Narodna skupština, a koji se tiču vitalnih nacionalnih interesa bilo kog konstitutivnog naroda, stupaju na snagu tek nakon što ih usvoji i Vijeće naroda." Drugi amandmani daju definiciju značenja termina "vitalni nacionalni

¹² Amandman XXXIII na Ustav FBiH, koji je donio Visoki predstavnik, kaže: "1. Satav Doma naroda Federacije BiH zasniva se na paritetu, tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj predstavnika... 3. Ostali imaju pravo na jednako učešće u procesu većinskog glasanja." – Odluka Visokog predstavnika, april 2002, Službene novine FBiH, 16/02.

¹³ Odluka Visokog predstavnika br. 150/02, april 2002. Ova i druge odluke mogu se naći na adresi www.ohr.int

interesi", kao i procedure u takvim slučajevima, itd¹⁴.

Mada je ova Odluka donesena u aprilu 2002, Vijeće naroda je svoju prvu sjednicu održalo godinu dana kasnije. Od svog nastanka, Vijeće naroda je imalo jednu konstituirajuću sjednicu i sedam redovnih, na kojima je za sada usvojen Poslovnik Vijeća naroda Narodne skupštine RS.

Važno je za zagovarače iz NVOa da imaju na umu da Vijeće naroda ne mogu koristiti kada žele utjecati na zakonodavni proces po bilo kojem zakonu ili propisu koji se donosi u Republici Srpskoj već samo na one zakone u vezi kojih Vijeće naroda raspravlja po osnovu principa zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

KOLIKO TRAJE MANDAT ČLANA PARLAMENTA?

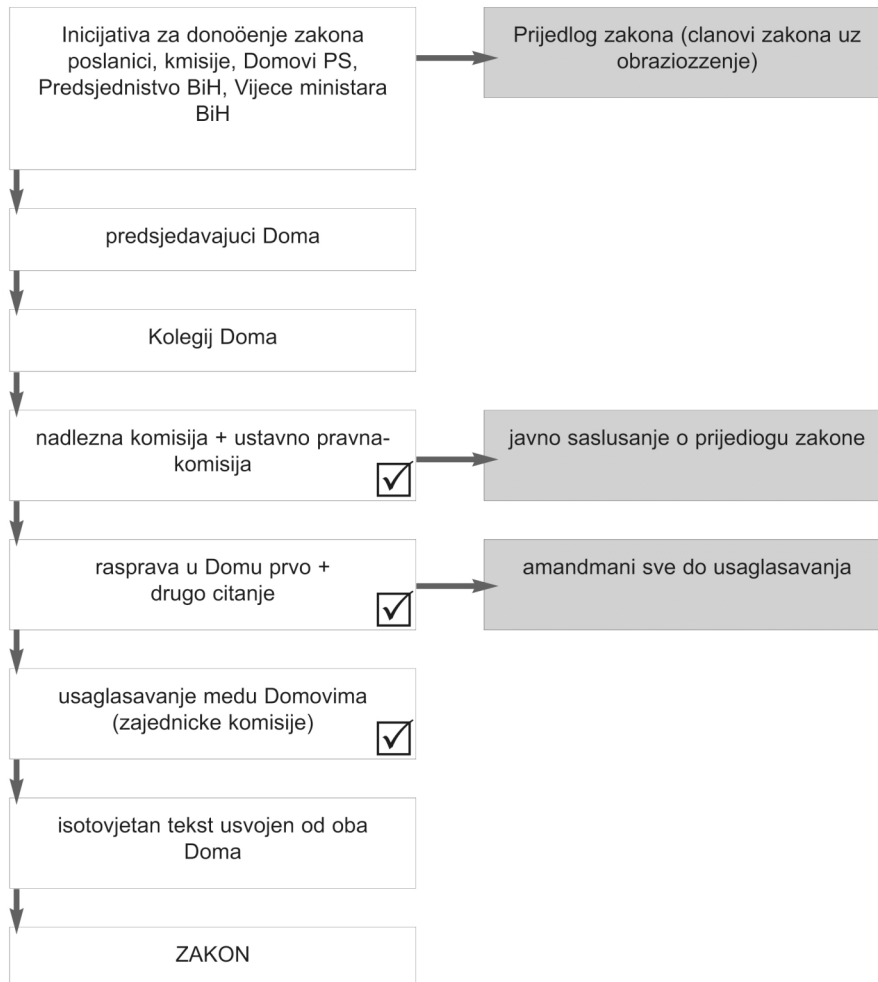
Mandat članova svih parlamenata u BiH je četiri godine.

DA LI JE PROCES ISTI U SVA TRI ZAKONODAVNA TIJELA?

Poslovnici parlamenata sadrže detaljne propise o zakonodavnoj proceduri i sa malim razlikama su identični u svim zakonodavnim tijelima u BiH.

¹⁴ Izborni zakon usklađen je sa Odlukom Visokog predstavnika, tako da, između ostalog, predviđa: "Sastav Vijeća naroda zasniva se na paritetu, tako da ima isti broj predstavnika svakog konstitutivnog naroda. Prema tome, od ukupno 28 članova., po 8 su Bošnjaci, Hrvati i Srbi, a 4 su iz reda ostalih. Članove Vijeća naroda biraju klubovi konstitutivnih naroda i ostalih. Članovi ovog Vijeća ne mogu biti članovi Skupštine ili zastupnici u općinskim vijećima. Svaka politička stranka zastupljena u klubu poslanika jednog naroda u Narodnoj skupštini ima pravo da nominira jednog ili više članova Vijeća." (Čl 16. Zakona o izmjenama i amandmanima izbornog zakona BiH, juni/juli 2002)

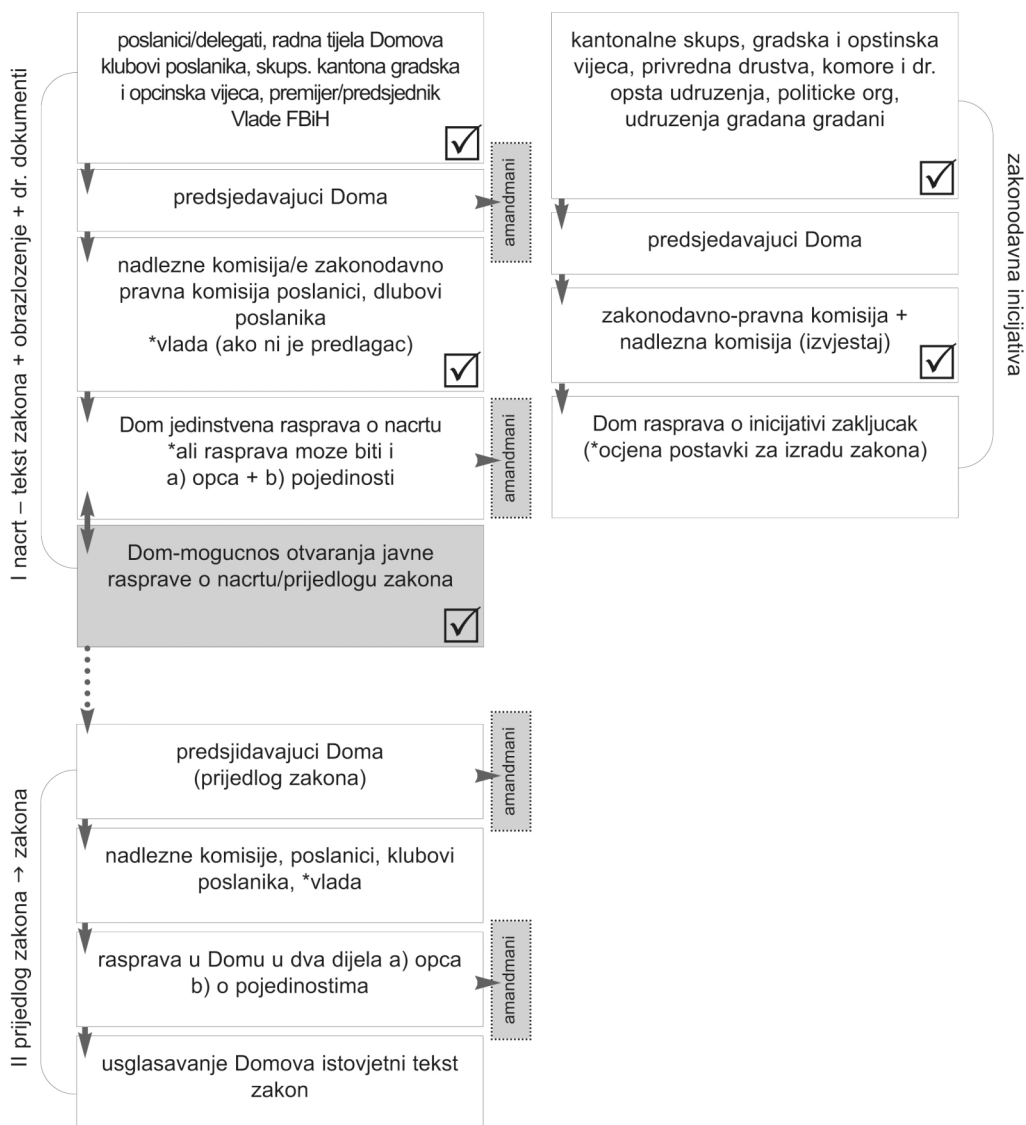
PS BIH ZAKONODAVNA PROCEDURA



Napomena: označili smo mjesta na kojima grupe iz civilnog društva mogu posredno učestvovati u postupku

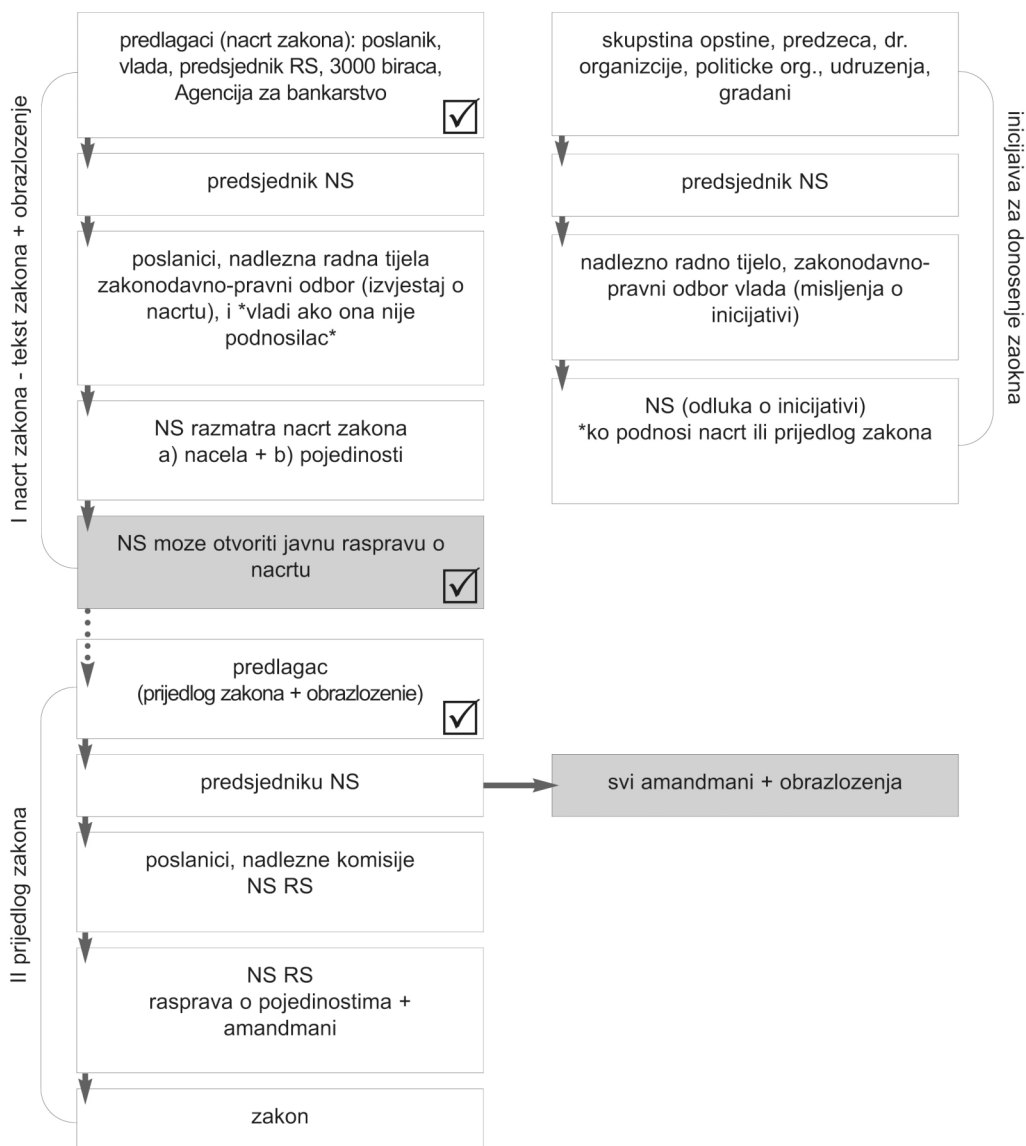
Parlament FBiH

ZAKONODAVNI POSTUPAK



Napomena: označili smo mjesta na kojima grupe iz civilnog društva mogu posredno učestvovati u postupku

NS RS ZAKONODAVNI POSTUPAK



✓ Napomena: označili smo mjesta na kojima grupe iz civilnog društva mogu posredno učestvovati u postupku.

KOJI SU KORACI U ZAKONODAVNOM PROCESU?

Zakonodavna procedura sastoji se od sljedećih faza:

- a. pokretanje zakonodavnog procesa (podnošenje nacrtu zakona za entitetske parlamente odnosno, prijedloga zakona za Parlamentarnu skupštinu BiH¹⁵)
- b. komisijski rad na nacrtu zakona
- c. plenarna rasprava i odluka o usvajanju zakona

Kako se pokreće zakonodavni proces?

Zakonodavni proces počinje, jednostavno rečeno, kad se izradi nacrt, odnosno prijedlog teksta zakona. Predloženi nacrt zakona mora ići uz pismeno obrazloženje, u kojem se navode sljedeći elementi, kako ih propisuju Poslovnici:

- ustavni i zakonski osnov,
- razlog za donošenje zakona,
- opći principi zakona,
- financijski i drugi resursi za njegovu primjenu,
- komentari i mišljenja institucija i organizacija koje je predlagač zakona konsultirao u toku izrade nacrtu,

¹⁵ Nacrt zakona se podnosi entitetskim parlamentima a prijedlog zakona Parlamentu BiH. U oba slučaja u suštini se radi samo o upotrebi različitih termina za identičan dokument kojim počinje procedura. U daljem tekstu

- bilo koji drugi razlog koji bi mogao podržati donošenje zakona.

KO PREMA POSLOVNICIMA MOŽE PODNIJETI NACRT ZAKONA? - MOGU LI NEVLADINE ORGANIZACIJE PREDLAGATI NOVE ZAKONE?

Mada skoro svako može pripremiti tekst nacrtu zakona, Poslovnici Parlamentarne skupštine BiH i entitetskih parlamenata propisuju da samo sljedeći imaju pravo da podnesu nacrt/prijedlog novog zakona na razmatranje u parlamentima:

- pojedinačni članovi parlamenata,
- stranački klubovi / klubovi naroda u Domu naroda,
- radna tijela parlamenata (komisije i/ili odbori),
- jedan od domova parlamenata
- Predsjedništvo BiH i Predsjednik i Podpredsjednik entiteta,
- Vijeće ministara / premijeri entitetskih vlada (najčešće na izradi nacrtu/prijedloga zakona radi nadležno ministarstvo),
- kantonalna skupština u FBiH,
- gradska i općinska vijeća,
- po Poslovniku Narodne skupštine Republike Srpske, grupa od 3000 glasača (u ovom slučaju se mora dostaviti lista potpisnika gdje je uz svako ime potrebno navesti broj lične karte i matični broj potpisnika).

Prema tome, da bi predstavnici građanskog društva predložili novi

koristimo isključivo termin nacrt zbog lakšeg razumjevanja.

zakon, moraju naći saveznike u gore navedenim akterima u zakonodavnom procesu, koji su spremni da u njihovo ime pokrenu ovaj proces pred parlamentom.

SPECIFIČNOSTI ENTITETSKIH PARLAMENTA – INICIJATIVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Inicijativa za donošenje zakona nije isto što i podnošenje nacrtu zakona.

Naime, važno je istaći da na entitetskom nivou postoji mogućnosti da:

- skupštine opština, gradska ili općinska vijeća,
- firme,
- političke organizacije,
- udruženja građana ili građani pojedinačno,
- privredna društva, privredne komore,
- druga udruženja i pravna lica sa sopstvenim ustavnim ovlaštenjima, ili
- kantonalne skupštine u Federaciji BiH.

dostave predsjedavajućima entitetskih parlamenata *inicijativu koja predstavlja njihovo pismeno mišljenje o potrebi zakonskog regulisanja određenog pitanja*. Predsjedavajući ovu inicijativu upućuju nadležnim komisijama, odnosno radnim tijelima parlamenata, na razmatranje. Konačnu odluku o inicijativi donose entitetski parlamenti. Zaključkom o prihvatanju inicijative određuje se način na koji će se izraditi i podnijeti nacrt zakona.

Bitno je da organizacije građanskog društva ulože napor da se u proces izrade nacrtu teksta uključe što je moguće ranije. Iskustvo pokazuje da je puno teže ostvariti bilo kakav utjecaj na formulacije u nacrtu nakon što on uđe u parlamentarnu proceduru. Međutim, NVOe često imaju ozbiljnih poteškoća da saznaju kad i koja ministarstva namjeravaju započeti rad na nekom novim nacrtu. Ta je informacija od ključnog značaja za građansko društvo, jer se najveći utjecaj može ostvariti u toj fazi procesa, tj. kad je tekst još uvijek u nadležnom ministarstvu. Sve informacije vezane za plan aktivnosti ministarstva u vezi sa nekim tekstom čuvaju se kao strogo povjerljive. Uz pritisak se ministarstvo može nagovoriti da u radnu grupu koja radi na tekstu zakona uključi predstavnike građanskog društva, stručnjake ili ljude is prakse.

U KAKVOM OBLIKU TREBA DA BUDE NACRT ZAKONA?

Nacrt zakona mora se podnijeti u propisanoj formi. Po Poslovniku, mora sadržavati tekst zakona i objašnjenje predloženih odredbi, i svu potrebnu popratnu dokumentaciju.

Šta se dešava kad se podnese nacrt zakona? – Put koji prolazi nacrt od podnošenja do usvajanja

Nacrt zakona podnosi se Predsjedavajućem Doma, koji ga onda upućuje Ustavno-pravnoj komisiji i relevantnom radnom tijelu (komisiji/odboru), odnosno tijelima u čijoj nadležnosti je predmet zakona koji se razmatra.

Nacrt se, nakon toga, stavlja na diskusiju na sjednici Doma, koja je, u pravilu, jedna. Dom može odlučiti i da

razmatranje nacrtu uključuje i detaljniji pregled. Nakon diskusije, Dom izdaje zaključak, u kojem izražava svoj stav prema nacrtu. Po donošenju zaključka predlagač nacrtu treba da prilikom izrade prijedloga zakona unese sve iznesene primjedbe i stajališta poslanika tokom plenarne sjednice doma kao i članova radnih tijela parlamenata.

- **Nakon prve rasprave u entitetskim parlamentima nacrt zakona postaje PRIJEDLOG zakona kojeg čine raspravljani tekst zakona, obavezni dodatni materijal, sve iznesene primjedbe i stajališta poslanika iznesene tokom plenarne sjednice kao i primjedne radnih tijela (komisija i odbora parlamenata) koji su analizirali zakon.**

Komisijaska faza

Kad Dom razmotri predloženi zakon, Predsjedavajući Doma dostavlja nacrt zakona na razmatranje i Ustavno-pravnoj komisiji i odgovarajućoj nadležnoj komisiji. Komisija (ili komisije) je zadužena za razmatranje i glasanje o principima sadržanim u nacrtu zakona. Dok razmatra nacrt, komisija može odlučiti da ocjenjuje pojedinačne odredbe zakona, kao i da predloži i usvoji izmjene u originalnom tekstu. Ako komisija prihvati nacrt zakona, predlagač koji je inicirao zakon revidira tekst, da u njega unese izmjene koje su predložila radna tijela.

KAKO FUNKCIONIRAJU PARLAMENTARNE KOMISIJE?

Poslovnici radnih zakonodavnih tijela na državnom i na entitetskim nivoima predviđaju imenovanje stalnih komisija, a

postoji i obaveza da se uspostavljaju privremene (ad hoc) i istražne komisije. Između ostalog, komisije daju mišljenja, podnose prijedloge i izvještaje domovima, odnosno parlamentu, odlučuju o pitanjima koja im dati dom proslijedi prema Poslovniku. Ove komisije mogu vršiti i istrage po određenim pitanjima, ili se mogu ustanoviti da bi analizirale situaciju u određenom području, ili da bi utvrdile činjenice o određenim pojavama ili događajima.

Prema Poslovniku, moguće je ustanoviti i zajedničke komisije oba doma, kao privremena ili stalna tijela, u svrhu razmatranja određenih pitanja, kao i pripremanja i podnošenja prijedloga za donošenje zakona ili drugih akata.

Bitno je imati na umu da u većini Poslovnika postoji jedna bitna mogućnost, da komisija može i sama podnijeti prijedlog zakona ili sam nacrt, jer komisije imaju ovlaštenje da predlažu zakone, izmjene zakona ili nacrtu zakona.

U Narodnoj skupštini Republike Srpske odbori, koji igraju ulogu sličnu ulozi komisija u drugim parlamentima, mogu razmatrati pitanja po sopstvenoj inicijativi, a ako je potrebno, mogu izvještaje podnositi direktno Narodnoj skupštini. Odbori mogu održavati zajedničke sjednice, da bi razmatrali pitanja od zajedničkog interesa.

Komisije se razlikuju u broju članova, ovisno o tome u kom su domu i u kom parlamentu. Jedna bitna odredba Poslovnika predviđa mogućnost da komisije mogu u svoj rad uključiti, ili imenovati kao članove, stručnjake iz

različitih područja koji neće imati pravo glasa. Uz to, komisija može tražiti privremenu pomoć, ili pozvati kao konsultante predstavnike relevantnih tijela i organizacija, kao i stručnjake, profesionalce i naučne radnike. Ovakve mogućnosti rijetko se koriste u praksi. Ovo je opcija, a ne pravilo, što znači da imenovanje ili konsultacije sa stručnjacima zavisi od spremnosti komisija i njihovih predsjednika ili doma. NVOe trebale bi razmotriti rad sa svakim imenovanim ili konsultiranim stručnjakom.

KOMISIJE

Bitno je kazati da dok nadležne komisije razmatraju nacrt zakona, bilo koji član parlamenta, klub ili komisija mogu predlagati izmjene na nacrt. Prema tome, uz lobiranje nadležne komisije za podršku, nevladine organizacije trebale bi razmotriti i kako da se obrate članovima parlamenta koji su spremni pomoći, a koji možda nisu u nadležnoj komisiji, da oni podnesu izmjene.

Plenarna faza

Kad komisija završi svoju revidiranu verziju nacrt zakona, svoj prijedlog i zaključke podnosi Domu. Prijedlog je sad spreman za diskusiju pred cijelim parlamentom, i prosljeđuje se Predsjedavajućem, odnosno Kolegiju Doma, koji saziva sjednicu.

Ova faza zakonodavnog procesa ima dva dijela:

1. **Prva faza**¹⁶, koje razmatra samo potrebu da se donese zakon i opće principe zakona. Dom u ovoj fazi može, ali nije obavezan da razmatra pojedinačne članove, i može odlučiti da ga prosljedi u drugu fazu razmatranja, ili može odbiti nacrt.
2. U toku **druge faze**, vode se diskusije u vezi sa pojedinačnim članovima, predloženim izmjenama i drugim detaljima vezanim za nacrt. Na kraju diskusije se glasa o predloženim izmjenama i nacrtu zakona u cjelini.

Izmjene na nacrt mogu se podnositi sve do kraja čitanja. Ako su potrebna dodatna objašnjenja ili ako neke informacije nedostaju, Dom može od komisije tražiti da pripremi novi izvještaj, na osnovu diskusije Doma.

VAŽNO: Bez obzira u kojoj fazi se nalazi nacrt zakona nikad nije kasno da NVOe krenu sa zagovaranjem i tako se uključe u zakonodavni proces.

KAD SE PRIJEDLOG SMATRA USVOJENIM?

Prijedlog se smatra usvojenim tek nakon što ga usvoje oba Doma, u identičnom tekstu.

¹⁶ U tekstu koristimo termin prva i druga faza razmatranja nacrt zakona radi jednostavnijeg čitanja Vodiča. Međutim, napominjemo da se u entitetskim parlamentima koristi termin rasprava o nacrtu, kao prva faza, i rasprava o prijedlogu, kao druga faza. Za državni nivo koristi se termin prvo i drugo čitanje.

ŠTA SE DEŠAVA AKO POSTOJI NESAGLASNOST IZMEĐU TEKSTOVA PODNESENIH DOMOVIMA?

Ako Domovi ne usvoje identične tekstove, uspostavlja se zajednička komisija oba Doma parlamenata, da bi se došlo do saglasnosti o jedinstvenom tekstu. Ako komisija ne postigne saglasnosti, i oba Doma ne usvoje tekst, prijedlog se smatra odbačenim.

Treba naglasiti da, pošto je Narodna skupština Republike Srpske jednodomna, nema proceduru usaglašavanja neujednačenih tekstova, kao što je to gore opisano, a Vijeće naroda nema isti status kao i Dom naroda u drugim parlamentima.

KAD USVOJENI PRIJEDLOG POSTAJE ZAKON?

Zakon koji usvoji parlament najčešće stupa na snagu 15 dana nakon objavljivanja u Službenom listu.

POSTOJI LI NEKI KRAĆI NAČIN DA NACRT ZAKONA POSTANE ZAKON?

Postoje dva prihvatljiva metoda da se skрати vrijeme potrebno za usvajanje zakona. To su hitni postupak i u nekim parlamentima, skraćeni postupak.

KAKO TEČE HITNI POSTUPAK?

Predlagač može tražiti da se prijedlog razmatra po **hitnom postupku** i uz predloženi zakon dati i razloge za takav zahtjev. U principu, hitni postupak je isti kao i redovni, ali su svi rokovi kraći za pola. U ovom slučaju procedura podnošenja amandmana na nacrt zakona je drugačija jer se poslanicima daje mogućnost podnošenja amandmana na

predmetni nacrt zakona do okončanja rasprave o istom što nije slučaj u redovnoj proceduri. Također, važno je znati da ako parlament odluči da se o nacrtu zakona odlučuje u hitnom postupku tada će se o nacrtu isti dan raspravljati i odlučiti na sjednici.

ZAŠTO NEVLADINE ORGANIZACIJE TREBAJU BITI UPOZNATE SA KORIŠTENJEM HITNOG POSTUPKA?

Nevladine organizacije trebale bi biti svjesne toga da česta upotreba ovog postupka može postati problem, jer skraćeni vremenski rokovi obično umanjuju transparentnost procesa. U skorije vrijeme su naši parlamenti na ovaj način usvojili veći broj zakona.¹⁷

Naprimjer, da bi ispunila uslove za početak pristupanja Evropskoj uniji, BiH kao obavezu ima usvajanje većeg broja zakona. Međutim, obzirom na kratko vrijeme i sam broj zakona, članovi parlamenta često vrlo malo znaju o zakonu koji usvajaju; možda nisu upoznati sa detaljima; često nemaju vremena za bilo kakve konsultacije u vezi sa prijedlogom, ni za traženje bilo kakvog stručnog mišljenja ili dodatnih informacija u vezi sa zakonom.

ŠTA JE SKRAĆENI POSTUPAK?

Neki parlamenti imaju opciju skraćenog postupka. Ako Plan rada određenog Doma to predviđa, ili ako dati zakon nije složen ili obiman, umjesto da podnosi

¹⁷ Ovo su primijetili ne samo NVO-i, već i sami članovi parlamenta. Više vidi u izvještaju sa NDI-jeve konferencije održane u novembru 2001. godine, na temu "Mogući oblici unaprjeđenja saradnje između parlamentarnih komisija i NVO-a u BiH".

nacrt zakona, predlagač može podnijeti prijedlog zakona i predložiti da se razmatra po skraćenom postupku.

Takav se prijedlog prosljeđuje članovima parlamenta i nadležnim tijelima. Ako skraćeni postupak nije predviđen Planom rada, Dom naroda donosi odluku kojom odlučuje da prijedlog razmatra po skraćenom postupku. Ako Dom odluči da prijedlog nije ni složen, ni obiman, i ako prihvati prijedlog predlagača, onda počinje razmatranje prijedloga. Ovim procesom se eliminira nekoliko koraka.

ŠTA SE DEŠAVA AKO PRIJEDLOG NE DOBIJE SAGLASNOST DA IDE NA SKRAĆENI POSTUPAK?

Ako Parlament ne odobri skraćeni postupak, predloženi zakon će se tretirati kao nacrt i razmatrati na istoj sjednici.

KAKVA JE ULOGA VLADE U ZAKONODAVNOM PROCESU I KAKO NEVLADINE ORGANIZACIJE MOGU UTJECATI NA NJENE ODLUKE?

Izvršna vlast u BiH u zakonodavnom procesu igra posebno značajnu ulogu, jer su vladina ministarstva, koja djeluju u ime izvršne vlasti, primarni predlagači skoro svih nacrti zakona (osim zakona koje nameće Ured Visokog predstavnika). Istinski rad na izradi nacrti teksta obično obavlja osoblje ministarstva, koje možda suštinski i ne razumije dato pitanje koje nacrt obrađuje. Uz to, autori nacrti rijetko traže doprinos ili savjet izvana, npr. od stručnjaka iz građanskog društva ili od drugih stručnjaka. Osoblje ministarstva obično se ovim odgovornim i bitnim radom na izradi teksta novih zakona bavi u izolaciji i iza zatvorenih vrata.

Predstavnici građanskog društva trebali bi razmotriti mogućnosti vršenja utjecaja na dato pitanje u što ranijoj fazi zakonodavnog procesa. Nevladine organizacije su neprocjenjiv resurs za osoblje ministarstava zaduženo za izradu teksta novih zakona, jer ih često sputavaju i ograničeno vrijeme, i ograničeno poznavanje datog područja. Predstavnici građanskog društva trebali bi se periodično sastajati sa predstavnicima ministarstava, da im daju informacije o datom pitanju, i da ih izvijeste o svim novim aspektima. Bitno je da nevladine organizacije osoblju ministarstva pomognu da shvate koliku stručnu pomoć građansko društvo može da im ponudi u procesu izrade nacrti teksta. Građansko društvo može kod pojedinačnih ministara i njihovog osoblja zagovarati i više javan proces.

KOJA JE ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U PARLAMENTIMA?

Uloga nevladinih organizacija u parlamentima još uvijek se tek razvija. U prošlosti je u zakonodavnom procesu bilo vrlo malo prostora za djelovanje ili saradnju NVO-a sa zakonodavcem. Forumi koji postoje i koji su na raspolaganju građanima i NVO-ima obično su vezani za indirektno djelovanje, i nema nikakvih stalnih mehanizama saradnje između građanskog društva i parlamenta.

Samo sjednice otvorene za medije i objavljivanje zakona u Službenom listu nisu dovoljni da garantiraju kompetentan, djelotvoran i transparentan zakonodavni proces. Transparentnost znači funkcionalan i djelotvoran sistem građanskog pristupa i učešća u zakonodavnom procesu. Dijalog između građana i parlamentaraca mora biti i

stalan i otvoren, članovi parlamenta i glasači moraju svakodnevno sarađivati i komunicirati, a parlamenti trebaju biti most između volje građana i države.

KAKO NEVLADINE ORGANIZACIJE MOGU OSTVARITI PRISTUP PARLAMENTU?

NVO-e mogu koristiti javna saslušanja ili diskusije, a sadašnji Poslovnici parlamenata sadrže različite odredbe u vezi sa javnim saslušanjima i diskusijama. Mada javna saslušanja i rasprave jesu mogući. vrlo je malo parlamentaraca koji razumiju značaj toga da se predloženi zakon ili ključna pitanja ponude javnosti na razmatranje.

KOJA JE RAZLIKA IZMEĐU JAVNOG SASLUŠANJA, JAVNE RASPRAVE I JAVNOG FORUMA?

Javna saslušanja su redovni oblik rada parlamentarnih komisija u savremenim demokratijama. Nažalost, samo Parlamentarna skupština BiH omogućava komisijama da održavaju javna saslušanja u vezi sa predloženim zakonima, ili da uključe stavove drugih javnih tijela, stručnih ustanova ili zainteresiranih pojedinaca. Kad se pozovu pojedinci, javne ustanove i tijela iznose svoja mišljenja o pitanjima koja komisija razmatra, ali "samo ako komisija to od njih traži". Uz saglasnost komisije, pojedinci ili institucije koje učestvuju u saslušanju mogu podnijeti i pismene materijale, kao i druge dokumente vezane za prijedlog koji je predmet diskusije.

Većina Poslovnika predviđa mogućnost sazivanja **javne rasprave**. To se koristi kao sredstvo otvaranja zakonodavnog

procesa prema javnosti. Prema pravilima, javna rasprava može se sazvati samo na osnovu odluke jednog od Domova, ili na osnovu Narodne skupštine RS. Odlukom o raspravi određuje se metod objavljivanja nacrta zakona, kao i komisija koja je nadležna za vođenje rasprave i Dom, odnosno Parlament, obavještavaju se o svim detaljima rasprave.

Uz javna saslušanja i javne rasprave, Poslovnik predviđa da "u svrhu detaljnog razmatranja određenog pitanja, predstavnici relevantnih tijela ili organizacija, kao i pojedini stručnjaci, naučni radnici ili javne ličnosti, mogu biti pozvani na sjednicu radnog tijela."¹⁸ Poslovnik predviđa i da komisije u svom radu mogu sarađivati sa grupom građana. Korištenje ovog metoda zavisi isključivo od dobre volje same komisije, a u nekim slučajevima i od dobre volje predsjedavajućeg i/ili sekretara komisije.

ZAŠTO BISTE TREBALI ZAGOVARATI JAVNA SASLUŠANJA?

Javna saslušanja su prilika za otvoren dijalog između građana i zakonodavaca u vezi sa nacrtima ili prijedlozima zakona. To je i mogućnost da se u proces uključe i stručnjaci i druge strane, čime se omogućava da i oni iznesu svoje mišljenje o datom pitanju. Javna saslušanja koja su u potpunosti pristupačna građanima i svim zainteresiranim stranama moraju biti uobičajena opcija, a u nekim slučajevima čak i obaveza. Pristupačnost rada parlamenta bitan je element transparentnosti u demokratskoj vlasti.

¹⁸ Član 74 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Javna saslušanja osiguravaju da se nacrti zakona predstavljaju javnosti prije nego što se usvoje i otvaraju mogućnost rasprave među građanima. Time se građanima, stručnjacima i naučnicima, nevladinim organizacijama i predstavnicima građanskog društva, daje mogućnost da iznesu svoja mišljenja o datom prijedlogu i da zakonodavcu ponude informacije i analize vezane za predmet zakona, a sve to s ciljem da se osigura usvajanje zakona koji će biti sasvim prilagođen društvenom okruženju. Omogućava se i javnosti da ima uvid u rad parlamenata, a političari u zakonodavnom procesu na taj način djeluju odgovornije, jer čuju šta je volja građana – njihovih glasača.

U isto vrijeme, obzirom na to koliki značaj određeni zakon može imati, u nekim situacijama bi javna saslušanja, javne rasprave i/ili istrage mogle biti propisane kao obaveza radnih tijela parlamenta. Parlamentarna radna tijela bi trebala imati priliku da otvaraju parlamentarne istrage u vezi sa pitanjima koja su od posebnog javnog, ili društvenog interesa kao što su korupcija, ili teška kršenja ljudskih prava. Naravno, ovim se od komisije ne bi pravio sud, niti je nešto takvo moguće; radi se o tome da bi radna tijela mogla, u ime parlamenta, voditi javno istraživanje najhitnijih pitanja, posebno onih koja su od velikog interesa za javnost i za zakone generalno, a svoje bi nalaze mogli predstaviti ne samo javnosti, već i pravosuđu.

JAVNA SASLUŠANJA

	Parlamentarna skupština BiH	Parlament Federacije BiH	Narodna skupština RS
Dom naroda	Član 85 (opcija za komisije)	ne	/
Predstavnički dom	Član 90 (opcija za komisije)	ne	/
			Ne

JAVNE RASPRAVE

	Parlamentarna skupština BiH	Parlament Federacije BiH	Narodna skupština RS
Dom naroda	Samo u vezi s amandmanima na Ustav BiH	Član 165 (predviđen planom rada ili odlukom Doma)	/
Predstavnički dom	Samo u vezi s amandmanima na Ustav BiH	Član 158 (samo na osnovu odluke Doma)	/
			Član 185 (samo na osnovu odluke Skupštine)

DRUGE MOGUĆNOSTI UČEŠĆA JAVNOSTI: POZIVANJE STRUČNJAKA NPR.

	Parlamentarna skupština BiH	Parlament Federacije BiH	Narodna skupština RS
Dom naroda	Članovi 28, 30, 34	Član 49, stav 3	/
Predstavnički dom	Članovi 22, stav 3, i 32, stav 2	Član 47	/
			Član 40

Zašto su važna javna saslušanja?

- Transparentnost rada parlamenta bila bi značajno unaprijeđena, kad bi javna saslušanja bila u potpunosti dostupna javnosti i svim građanima, organizacijama i institucijama građanskog društva sa interesom u određenom polju, i kad bi ona bile češća, u nekim slučajevima čak i obavezna. Prema tome, parlamenti na svim nivoima u BiH trebali bi usvojiti korištenje javnih saslušanja.
- Saslušanja su način da se otvori dijalog između parlamentaraca i stručnjaka, kao i svih drugih koji su zainteresirani za bitna pitanja o kojima komisija raspravlja. To bi omogućilo i profesionalcima, akademskim radnicima, nevladinim organizacijama i predstavnicima građanskog društva da u vezi sa predloženim zakonima ponude svoje mišljenje.
- Pristupačnost rada parlamenta se u praktičnom smislu može osigurati kroz javna saslušanja i bolji pristup i učešće građana u radu komisija. Pristupačnost i učešće građana su bitni elementi transparentnosti. Mnogi problemi vezani za transparentnost i otvorenost parlamentarnog rada mogli bi na ovaj način biti riješeni.
- Javna saslušanja su i bitna i potrebna, ona bi stvorila obavezu otvaranja dijaloga o prijedlozima između izabranih predstavnika i što većeg broja građana.
- Time se zakonodavcu omogućava pristup informacijama i analizama pitanja ili problema koje zakon tretira, od nezavisnih i profesionalnih izvora, što bi doprinijelo usvajanju adekvatnijih zakona. Uz to, javnost bi time imala uvida u rad parlamenta, čime bi političari bili više odgovorni prema svojim biračima.

PREDNOSTI I NEDOSTACI JAVNIH SASLUŠANJA, JAVNIH RASPRAVA I JAVNIH FORUMA

Prednosti javnih saslušanja – Javna saslušanja su formalniji način rada sa zakonodavnim tijelom. Svjedoci za izlaganja imaju 5 do 15 minuta, nakon čega članovi komisije mogu postavljati pitanja. Komisije mogu imati pravila o izboru svjedoka. Javna saslušanja svim učesnicima daju vremena i prostora za diskusiju. Komisije često koriste javna saslušanja da razmotre neko pitanje koje traži viši nivo stručnosti.

Prepreke za održavanje javnih saslušanja

- Nevladinim i drugim građanskim organizacijama može biti teško zagovarati javna saslušanja. Nema nikakve garancije da će komisija sazvati javno saslušanje, jer nisu obavezni da to urade. Poslovnici na entitetskom nivou ne sadrže nikakve odredbe o javnim saslušanjima. Javna saslušanja prvenstveno ovise o pojedinačnim članovima parlamenta, o dobroj volji komisije ili njenog predsjedavajućeg, i o ličnoj zainteresiranosti članova komisije za ovu vrstu rada i komuniciranja.

Prednosti javnih rasprava – Javne rasprave su više neformalan metod rada. Njima se omogućava šira diskusija sa javnošću, a ne samo sa stručnjacima. U ovakvoj diskusiji može učestvovati veći broj ljudi. Javne rasprave mogu se organizirati i izvan parlamenta, pa mogu i pokriti veći teritorij zemlje. Parlamenti i vlade često koriste javne rasprave kao priliku da javno predstave nacrt zakona. Obzirom na to da su propisane Poslovníkom, te podliježu obavezni ispunjenja niza formalnih uslova, javne

rasprave u smislu zagovaranja traže dosta vremena, čak i više nego da se zagovara javno saslušanje, koje se često ne temelji na Poslovníku. Organizacija javne rasprave može biti i više politizirana nego organizacija javnog saslušanja.

Nedostaci javnih rasprava – Obzirom na vremenska ograničenja, ne mogu svi prisutni učestvovati u raspravi i često veoma mali broj ljudi dominira raspravom. Parlament može od vlade (ili nadležnog ministarstva) tražiti da obavi javnu raspravu i da nakon toga obavijesti parlament o svojim zaključcima i o najzanimljivijim dijelovima rasprave. Obzirom na to, moguće je da javna rasprava bude samo još jedna neformalna konsultacija sa stručnjacima, građanskim društvom i građanima, jer sami parlamentarci ne učestvuju u takvim skupovima, a informacije i izvještaje koje prime za njih priprema vlada.

Pošto komisija ili predstavnik vlade odlučuju o učesnicima, time se može stvoriti pristrasnost i okruženje naklonjeno njihovim idejama i prioritetima. Lista učesnika pozvanih na javnu raspravu često bude ograničena. Nekad nije moguće biti pozvan, čak i ako je neko zainteresiran za neku temu ili nacrt zakona o kome se razgovara.

Prednost javnih foruma - Javni forum je najjednostavniji način da NVO-i i predstavnici građanskog društva budu uključeni u zakonodavni proces. Javni forumi su najjednostavniji za organizirati, jer ne zavise od odluka komisija ili parlamenata. NVO-i mogu sami uobličiti javni forum na način koji najviše

odgovara njihovim interesima. NVO-i mogu odlučiti o tome koje će teme obraditi. Mogu se brzo organizirati. Također, mogu odlučiti o tome ko će učestvovati, što im daje mogućnost da pozovu parlamentarce koji su im naklonjeni, ali i da stvore širu bazu zainteresiranih, što im može biti bitno za ostvarivanje ciljeva zagovaranja.

Nedostaci javnih foruma - Nema nikakve garancije da će predstavnici vlade ili članovi parlamenta učestvovati u javnom forumu. Bez učešća vlade ili parlamenta, efekat na politiku rada vlade, zakon ili neko drugo pitanje, može biti minimalan. NVO mora preuzeti vodeću ulogu u osiguravanju da proces protekne glatko i da se osigura dobro prisustvo.

ŠTA GRUPE GRAĐANSKOG DRUŠTVA MOGU ČINITI DA PROMOVIRAJU UČEŠĆE JAVNOSTI?

Građansko društvo može od članova parlamenta tražiti da potaknu korištenje javnih saslušanja i javnih rasprava, i da prisustvuju javnim forumima. Pošto parlamentarne komisije ni na jednom nivou u BiH nemaju obavezu da drže javna saslušanja ili rasprave, niti da prisustvuju javnim forumima, građansko društvo mora, isto tako, direkto zagovarati kod predsjedavajućih ili sekretara komisija. Naravno da će metod, vrijeme i osnovna tema aktivnosti ovisiti o ciljevima zagovaračkih aktivnosti. Međutim, u skoro svim slučajevima, cilj grupa građanskog društva je da pokrene diskusije o nacrtima zakona unutar parlamenata, tako da se članovi parlamenta upoznaju sa različitim prijedlozima i, eventualno, da predlože

relevantne amandmane na takve nacрте. Prirodno je da će ovo biti dosta lakše, ako se u proces uključi i obaveza da se sazivaju javna saslušanja.

Međutim, upravo odsustvo neophodnih mehanizama traži od NVO-a da organiziraju javne forume i okrugle stolove, kao najjednostavniji način da o nacrtima zakona predstave svoje stavove, koji nisu isti kao vladini, i da mišljenja građanskog društva predstave članovima parlamenta.

KAKO GRAĐANSKO DRUŠTVO MOŽE UTJECATI NA TO KAKO SE ODRŽAVAJU JAVNA SASLUŠANJA?

NVO-i mogu pozvati komisiju koja je zadužena za određeni nacrt da otvori svoja vrata građanskom društvu i da drži javna saslušanja. Međutim, takav zahtjev često može naići na potpuni nedostatak zanimanja članova komisije. Možete jednostavno ostati bez drugih opcija, osim da organizirate javni forum. Morat ćete razmisliti da li da organizirate javni forum ili okrugli sto, ili da upotrijebite neki drugi oblik, ovisno o značaju i prirodi teme o kojoj želite govoriti, ili o efektima koje želite stvoriti u javnosti i u medijima. Korisno je imati što je moguće više podrške od grupa građanskog društva, javnosti i medija, za bilo koju aktivnost koju odaberete. Kad vodite ovakve aktivnosti, morate kombinirati sve koji vas podržavaju i koristiti sve dostupne načine i smjerove djelovanja.

Na parlamentarce možete vršiti pritisak kroz:

- pisanje pisama predsjedavajućim i sekretarima relevantnih parlamentarnih komisija, kao i

drugim članovima parlamenta, i pozvati ih da sazovu javno saslušanje o nekom nacrtu zakona, objasnivši im razloge i potrebu za takvim saslušanjem;

- sastanke sa parlamentarcima koji su otvorili kancelarije za rad i kontaktiranje sa građanima u svojim izbornim jedinicama ili općinama. Ove kancelarije su upravo otvorene kako bi pružile mogućnost građanima da istaknu svoje inicijative i ukažu na probleme parlamentarcima. Trenutno, otvaranje ovakvih kancelarija je u zamahu i do kraja 2005. godine se očekuje da će veći broj ovakvih kancelarija biti otvoren na području cijele BiH.
- slanje pozivnica što većem broju parlamentaraca da učestvuju u javnoj raspravi, forumu ili okruglom stolu, gdje će se predstaviti vaši prijedlozi i o njima razgovarati;
- podsjećanje članova parlamenta da su odgovorni građanima, i da imaju obavezu da kad usvajaju zakone moraju saslušati i glas javnosti;
- korištenje svih ličnih kontakata sa članovima parlamenta, posebno sa predsjedavajućima i sekretarima komisija, ali i sa drugim članovima parlamenta koji podržavaju vaše ideje, i pozivanje da učestvuju u takvim diskusijama kao uvodničari;
- pozivanje predstavnika ključnih medija, lične kontakte s njima, i pružanje pismenih obrazloženja svojih ideja;

- predstavljanje svoje priče na način koji je medijima zanimljiv, korištenjem primjera iz svakodnevnog života, koji su povezani sa vašim zagovaračkim ciljevima; i
- pozivanje relevantnih predstavnika međunarodne zajednice, čije prisustvo ponekad može doprinijeti promociji vaših stavova.

ŠTA BI NEVLADINE ORGANIZACIJE TREBALE UZETI U OBZIR KAD ORGANIZIRAJU JAVNI FORUM ILI OKRUGLI STO?

Najznačajnija stvar u organizaciji javnog foruma, okruglog stola ili drugog skupa je vrijeme. Morat ćete pratiti rad parlamenta i svoj skup zakazati prema vremenu kad ćete imati najjači utjecaj na zakon. Loše odabran datum može spriječiti parlamentarce ili medije da učestvuju, a često može biti i nakon što je prošla mogućnost da se utječe na zakon. Kadgod je to moguće, pratite generalnu klimu u društvu ili u parlamentu, i poruku koju želite poslati povežite sa ključnim događajima, ili promjenama javnog mnjenja.

KAKVA JE ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJE U ODNOSU NA ČLANOVE PARLAMENTA?

Obzirom na to da su članovima parlamenta dostupna ograničena znanja i informacije, jer nemaju dovoljno stručnog pomoćnog osoblja, NVO-i bi se trebali koncentrirati na to da postanu resursi parlamentaraca. U ovom trenutku, nedostatak stručnosti parlamentaraca može izazvati ovisnost o stručnim znanjima i informacijama koje im daje vlada, koja je obično i predlagač zakona. Građansko društvo može popuniti ovu prazninu.

Jedan od problema je što su parlamentarci prerpani nacrtima, pa jednostavno "moraju" da ih usvajaju brzo, pod pritiskom međunarodne zajednice, odnosno kao preduslov za razgovore o pristupanju Evropskoj uniji. Sami članovi parlamenta često to koriste kao izgovor kad od stručnjaka ili građanskog društva dobiju prigovore u vezi sa zakonima koje usvajaju.

NVO-i bi trebali biti spremni da stalno vrše pritisak na parlamentarce u vezi s potrebom da djelotvornije revidiraju nacрте zakona. Građansko društvo može naglasiti potrebu za zakonima koji su ne samo prihvatljivi u pogledu pristupanja Evropskoj uniji, već i korisni za građane BiH. Alternativno, kadgod je to moguće, NVO-i bi trebali razmotriti kako da kad EU ima stav sličan njihovom, pristupanje EU koriste kao sredstvo za stvaranje podrške za svoja pitanja. Poznavanje stava EU u vezi s vašom idejom može vam pomoći da postanete koristan resurs za parlamentarce.

Kontinuirani rad sa parlamentarcima će pomoći u osiguravanju da oni budu odgovorni prema građanima i to je ključni dio rada. Dodatno obrazovanje javnosti o odgovornosti parlamentarca je podjednako bitno, jer većina građana BiH nema svijest o tome da bi njihovi izabrani predstavnici trebali baš njima biti odgovorni.

KAKO POLITIČKE STRANKE MOGU UTJECATI NA ZAKONODAVNI PROCES?

Kad zakon dođe do parlamenta, o njemu razgovaraju samo zainteresirane političke stranke. I glasanje se najčešće odvija po

stranačkim uputstvima. Stranačka disciplina je vrlo stroga i ne ostavlja prostora za ishod koji bi se razlikovao od onoga što su stranački klubovi dogovorili. Ovim se lakše objašnjava ograničena uloga različitih parlamentarnih tijela, jer sami članovi parlamenta ne vide nikakvu svrhu razgovora o nacrtima zakona, čak i ako se njihovi stavovi razlikuju od stavova stranke. To je još jedan razlog što se većina sjednica komisija održava samo da se zadovolji forma. Ako predstavnici građanskog društva žele imati bilo kakav utjecaj na prijedlog, onda bi se trebali fokusirati na pojedinačne kontakte sa parlamentarcima i sa utjecajnim stranačkim liderima. Sjednice komisija ili javne rasprave moraju ići zajedno sa zagovaranjem NVO-a na ovim paralelnim nivoima.

KAKVA JE ULOGA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U ZAKONODAVNOM PROCESU?

Međunarodna zajednica igra jedinstvenu i snažnu ulogu u zakonodavnom procesu u BiH. Ključni akter međunarodne zajednice je Ured Visokog prestavnika (OHR), koji ima vrlo široka zakonodavna ovlaštenja. OHR može ne samo inicirati zakone i lobirati kod zakonodavca, već može i nametati zakone.¹⁹ Brojni su primjeri zakona koje je OHR nametnuo da bi osigurao da BiH ispunji svoje obaveze prema Vijeću Evrope ili Svjetskoj banci, ili jednostavno da se osigura ispravno funkcioniranje lokalne zajednice.

¹⁹ U skladu s "bonskim ovlaštenjima" (vidi Bosna i Hercegovina 1998.: samoodržive strukture, Konferencija Vijeća za implementaciju mira u Bonu, 10. decembar 1997.)

Druge međunarodne organizacije, među kojima su Vijeće Evrope, Svjetska banka, UN agencije i neke međunarodne nevladine organizacije, također igraju značajne uloge u iniciranju, savjetovanju i lobiranju.

Često se kaže da postoji generalni nedostatak transparentnosti i vanjskih konsultacija sa nevladinim akterima u procesu izrade zakona koje inicira ili nameće međunarodna zajednica. To ne daje dobar primjer domaćim zakonodavcima. Uz to, ovakva zamjena uloga međunarodnih organizacija stvara sumnju u to da li su domaće vlasti spremne da djeluju samostalno, i da li mogu odgovoriti obavezama koje su pred njima.

Građansko društvo trebalo bi međunarodnoj zajednici iznositi potrebu za transparentnim i odgovornim zakonodavnim procesom. Međutim, prije nego što se traži podrška međunarodne zajednice za određena zakonodavna pitanja, nevladine organizacije trebale bi pažljivo razmotriti dugoročne implikacije nečeg takvog. Bitno je shvatiti da je velika vjerovatnoća da će OHR podržati one NVO inicijative koje podržavaju njihove prioritete i strateije. Uz to, NVO-i vjerovatno žele izbjeći jačanje utjecaja međunarodne zajednice u domaćim pitanjima. Kroz rad u domaćem zakonodavnom sistemu, NVO-i mogu igrati ključnu ulogu u jačanju zakonodavnog procesa, veće transparentnosti i odgovornosti, i pojačavanju uloge građanskog društva u demokratskom procesu.

KAKO GRAĐANSKO DRUŠTVO MOŽE BITI UVIJEK OBAVIJEŠTENO O ONOME ŠTO SE DEŠAVA U ZAKONODAVNOM PROCESU?

Učešće građana u zakonodavnom procesu od ključnog je značaja za promociju odgovornosti i transparentnosti vlasti. Međutim, BiH nema tradiciju otvorenog dijaloga između građana i njihovih predstavnika, i parlamentarne procedure često ne sadrže mehanizme koji omogućavaju otvoren i sadržajan razgovor parlamentaraca i građanskog društva. Uz to, informiranje javnosti o procesu odlučivanja u vlasti i zakonodavstvu i dalje je ograničeno, a ono što se objavi često je netačno ili pristrasno u korist vladinih stavova.

Pravo pristupa građanskog društva informacijama BiH vlasti tumače vrlo usko. Ono što predstavlja "informaciju" nije jasno definirano ni u ustavima, ni u poslovnicima. Vlada smatra da se pravo građana da budu obaviješteni zadovoljava na dva načina: 1. (redovno) medijsko izvještavanje sa sjednica parlamenta i 2. objavljivanje zakona u Službenom listu.

Međutim, iz ugla građanskog društva, pravo građana na informacije o radu parlamenta ne smije biti ograničeno na medijsko izvještavanje o parlamentarnom radu i objavljivanje usvojenih zakona. Građansko društvo i dalje nema blagovremen i jednostavan pristup nacrtima zakona i osnovnim planovima rada parlamenata, kao ni drugim bitnim informacijama, kao što su način glasanja pojedinih parlamentaraca (koje vlada trenutno ne prikuplja). Uz to, građansko društvo se u direktnom komuniciranju sa

parlamentarcima susreće sa ogromnim preprekama. Da bi komunicirao sa nekim parlamentarcom, pojedinac obično prvo mora stupiti u kontakt sa sekretarima komisija kojima taj parlamentarac pripada, ili sa sekretarom parlamenta, stranačkim klubom ili kako se često u praksi dešava, sjedištem stranke kojoj parlamentarac pripada.

IMA LI NA INTERNETU INFORMACIJA O PARLAMENTIMA?

U ovom trenutku, tri parlamenta imaju svoje web stranice:

- Parlamentarna skupština BiH, www.psbih.org
- Parlament Federacije BiH, www.parlamentfbih.gov.ba
- Narodna skupština Republike Srpske, www.narodnaskupstinars.net

Međutim, pošto se neke od ovih stranica ne ažuriraju redovno, informacije koje sadrže ne odgovaraju trenutnoj situaciji, ili ne sadrže kombinaciju svih relevantnih informacija jer nemaju dobre pretraživače. Parlamenti se moraju natjerati da informacije učine lakše i brže dostupnim onima koji žele pratiti rad zakonodavaca.

KAKO GRAĐANSKO DRUŠTVO MOŽE KORISTITI ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA?²⁰

Jedna od opcija za pristup informacijama dostupnim građanskom društvu je da se koristi Zakon o slobodi pristupa informacijama. U skladu s ovim Zakonom, pravo pristupa znači "Svako

²⁰ Službeni list BiH 28/02, identičan tekst usvojen u oba entiteta. Tekst zakona dostupan na www.cspi.ba

fizičko ili pravno lice ima pravo pristupa informacijama pod kontrolom političkih vlasti, a svaki organ političke vlasti ima odgovarajuću dužnost da takve informacije objavi."²¹ To znači da svaki građanin ili organizacija ima pravo da podnese zahtjev za informacijama, i državni organi imaju obavezu da takav zahtjev obrade i pruži traženu informaciju u roku od 15 dana. Samo u izuzetnim okolnostima predviđenim Zakonom, vlasti imaju pravo da odbiju traženu informaciju.

Većina parlamenata su objavili vodiče, koji sadrže uzorak zahtjeva za pristup informacijama. Ovi vodiči, pak, savjetuju da prvo treba pokušati do informacije doći neformalno, kroz kontakt sa službenikom za informiranje datog parlamenta ili državnog organa. Treba reći da se na zakon može pozvati i u zahtjevu za informacijama o radnim tekstovima ili nacrtima zakona kod nadležnih ministarstava.

Međutim, iskustvo pokazuje da se Zakon rijetko koristi i da se organizacije na njega pozivaju samo nakon što ne uspiju doći do informacija na drugi način. Treba kazati i da odgovor traži vremena, a zagovarači često rade sa vrlo kratkim rokovima.

U BiH postoji Centar za slobodu pristupa informacijama, koji djeluje kao domaći NVO.²² Ova organizacija pruža besplatnu pravnu pomoć klijentima koji koriste svoja prava u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, prati

primjenu Zakona i vrši obuku za građansko društvo i državne službenike o primjeni i korištenju Zakona.

POSTOJE LI DRUGE MOGUĆNOSTI ZA PRIBAVLJANJE INFORMACIJA?

Uz Zakon o slobodi pristupa informacijama, postoje i dodatne mogućnosti za pristup bitnim informacijama. Naprimjer, Ured za odnose s javnošću Parlamenta BiH organizira svakodnevnu e-mail dostavu dnevnog reda svojih sjednica. Mada je to inicijalno trebala biti informacija za medije koji izvještavaju o radu Parlamenta, vremenom je veliki broj organizacija počeo koristiti ovaj servis.²³

Mada web stranice većine parlamenata sadrže nacрте ili prijedloge zakona koji su već u proceduri, praksa je, pak, pokazala da je najlakši i najbrži način da se dođe do informacija još uvijek kroz lične kontakte sa nadležnim ministarstvima i/ili preko parlamentaraca pojedinačno, ili osoblja u stručnim službama parlamenata. Lični kontakti omogućavaju puno brži pristup informacijama o određenom nacrtu, zajedno sa drugim informacijama koje mogu biti od koristi u pripremi daljnjih zagovaračkih aktivnosti. Naprimjer, kad je Global Rights pokušao od nadležnog ministarstva dobiti kopiju nacрта zakona koji će imati utjecaja na rad Koalicije osoba sa onesposobljenjima, ministarstvo je odbilo da da takve informacije. Global Rights je, nakon toga, podnio zahtjev Ministarstvu pozivajući se na Zakon o slobodi pristupa informacijama, nakon čega je nacrt zakona dostavljen. Upravo je zato bitno da zagovarači, zajedno sa drugim

²¹ Član 4 Zakona.

²² Više o Zakonu i o Centru za slobodan pristup informacijama može se naći na www.cspi.ba

²³ Više o ovome može se dobiti od Ureda za odnose s javnošću Parlamenta BiH na press@psbih.ba

aktivnostima, razvijaju i kontakte i održavaju dobre odnose sa pojedincima i stručnim službama parlamenata.

Da bi njeovala istinsku demokratsku transparentnost i učešće, vlada u BiH mora preuzeti obavezu da zakonodavni proces otvori prema građanima. Pravo građana na pristup informacijama mora uključivati pristup javnosti:

- bilješkama i zapisnicima sjednica domova i komisija,
- osnovnim planovima rada komisija i parlamenata,
- svim nacrtima i prijedlozima zakona,
- informacijama o načinu glasanja pojedinačnih parlamentaraca,
- sjednicama komisija i
- kontakt informacijama za sve članove parlamenta.

Primjer uspješnog zagovaračkog rada NVO koalicije predstavljen je u Aneksu I

DIO 3: OSTALE MOGUĆNOSTI: MEĐUNARODNO PRAVO I MEHANIZMI PODRŠKE ZAGOVARANJU KOD ZAKONODAVACA

Kod zagovaranja ljudskih prava kod domaćih zakonodavaca, moglo bi biti veoma korisno ako bi se pronašli primjenjivi međunarodni propisi koji se bave tom problematikom. Proučavajući zakon, možete napraviti komparativnu analizu kako bi bili sigurni da su prava zagarantovana domaćim zakonom u skladu sa međunarodnim standardima. Za BiH prijem u Evropsku uniju predstavlja jedan od važnijih poticaja koji nevladine organizacije mogu iskoristiti kod zagovaranja odgovarajuće legislative koja će štititi ljudska prava. Pored toga, možete provjeriti da li vaša zemlja ima kakvih obaveza u skladu sa međunarodnim pravom, da li je ratificirala neke od međunarodnih ugovora, što bi moglo učvrstiti vaše argumente. U BiH, većina međunarodnih ugovora o ljudskim pravima se primjenjuje direktno kroz Ustav Bosne i Hercegovine. Konačno, ukoliko je vaša zemlja ratificirala odgovarajući međunarodni ugovor o ljudskim pravima, možda biste mogli insistirati na pridržavanju zakona koristeći se nadzornim tijelima formiranim u skladu sa tim ugovorom. Ovo poglavlje vodiča će se fokusirati na korištenje tijela formiranih u skladu sa ugovorom, kao

dodatkom domaćoj strategiji zagovaranja.

Prema međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, države koje su ih ratificirale²⁴ obavezne su dostavljati periodične izvještaje UN-u i drugim komitetima koji nadgledaju implementaciju tih ugovora. Svrha dostavljanja ovih izvještaja je da države dokumentiraju korake učinjene u smislu izvršavanja obaveza propisanih ugovorom. Da bi dopunile izvještaje koje države dostavljaju UN-u, nevladine organizacije često pripremaju i dostavljaju posebne izvještaje – "izvještaje u sjeni".

Pojam "izvještaj u sjeni" odnosi se na dokumente koje kreiraju nevladine organizacije (NVO). Ovi izvještaji služe kao dopuna izvještajima vladinih službenika. Osim toga, oni konkretno i strateški pomažu da stručni komiteti UN-a što tačnije procijene korake koje je vlada poduzela u smislu pridržavanja međunarodnih standarda o ljudskim pravima, kao i sposobnost NVO-a da efikasno učestvuju u procesu nadgledanja provedbe međunarodnih ugovora. Ovi izvještaji osiguravaju dodatne, vitalne informacije koje će stručnjacima iz oblasti koje obrađuje ugovor pomoći da procijene korake koje je država poduzela u smislu implementacije ugovora.

Izvještaje u sjeni, osim toga, mogu koristiti i same nevladine organizacije kao dodatak naporima zagovaranja, podizanja javne svijesti i vršenja utjecaja na one koji donose odluke.

²⁴ Pojam "država" odnosi se na države članice Ujedinjenih nacija.

Nemoguće je dovoljno jasno naglasiti koliko je važno za efikasno provođenje UN-ovih ugovora i punu zaštitu prava svih ljudi obuhvaćenih tim ugovorima, da UN i druga nadzorna tijela dobiju tačne i odgovarajuće informacije, koje će dokumentirati napore vlade u pogledu zaštite ljudskih prava, kako sa aspekta vladinog, tako i nevladinog sektora.

UN-ovi ugovori o ljudskim pravima, kao što je Međunarodna konvencija o sprječavanju svih oblika diskriminacije (ICERD), Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) obavezuju države koje su ih ratificirale da dostavljaju izvještaje tijelima UN-a zaduženim za nadgledanje implementacije pomenutih ugovora. U ovim izvještajim trebaju stajati detaljno opisani koraci koje je država poduzela i koje planira poduzeti u smislu implementacije i zaštite prava sadržanih u ovim ugovorima. Uopće ne iznenađuje činjenica da države nastoje biti vrlo generalne kod opisivanja budućih koraka koje nastoje poduzeti ili navodnih kršenja obaveza iz ovih ugovora. Kao odgovor na potrebu da se UN-u i drugim nadzornim tijelima osiguraju alternativni izvori informacija o pridržavanju obaveza država članica, razvila se praksa kreiranja Izvještaja u sjeni.

"Izvještaj u sjeni" podrazumijeva izvještaj koji su napravile nevladine organizacije, a koji povlači paralelu i analizira izvještaj koji je priredila vlada. Osnovna svrha izvještaja u sjeni je jačanje rada

nevladinih organizacija, osiguravajući konkretno sredstvo za:

- procjenu i opis vladinih podataka o izvršavanju obaveza u smislu promoviranja i zaštite ljudskih prava;
- nadgledanje radnji za koje se vlada zauzela na svjetskim i regionalnim konferencijama;
- izgradnju političkog pritiska putem publiciteta i obrazovanja; i
- davanje primjera "najbolje prakse" za nevladine organizacije koje će podijeliti sa lokalnom i međunarodnom zajednicom.

Proces izvještavanja o implementaciji ugovora funkcionira samo dok se UN-u dostavljaju informacije, pa je stoga uloga nevladinih organizacija u obrazovanju, podizanju svijesti o tijelima UN-a i ekspertima za ugovore od kritičnog značaja. Nevladinim organizacijama koje djeluju na državnom i lokalnim nivoima se preporučuje da razmotre ovu razmjenu informacija kao nešto što bi moglo postati integralni dio njihovih mandata.

U SKLADU SA RAZLIČITIM MEĐUNARODNIM UGOVORIMA, DRŽAVAMA ČLANICAMA SE NAMEĆE OBAVEZA DOSTAVLJANJA PERIODIČNIH IZVJEŠTAJA.

Zemlje članice su, također obavezne uputiti svog predstavnika na sastanak sa tijelima formiranim u skladu sa ugovorom, gdje će mu komitet postavljati pitanja i davati komentare o tome koliko su poduzeti koraci u smislu implementacije ugovora bili dostatni. Komitet će, osim toga, dati preporuke za područja koja treba unaprijediti i na koja bi se vlada trebala fokusirati.

CILJEVI VLADINOG IZVJEŠTAVANJA

Izvještavanje se temelji na dvije pretpostavke. Prvo, svaka zemlja je bez obzira na svoje dobre namjere, stvarni ili potencijalni kršitelj ljudskih prava. Prema tome, redovna međunarodna odgovornost je u najboljem interesu kako same države, njenih državljana, stanovnika tako i međunarodne zajednice.²⁵ Drugo, mnoge zemlje su uspješno implementirale programe "najbolje prakse", koje bi trebalo podijeliti sa svjetskom zajednicom.

Neki od ciljeva izvještavanja su:

- ostvariti sveobuhvatni pregled lokalne i državne legislative, administrativnih propisa i prakse;
- osigurati da država redovno nadgleda stvarnu situaciju sa aspekta svake pojedinačne odredbe Konvencije, kako bi znala u kojoj mjeri svi građani uživaju sva prava zagarantirana ugovorom;
- naglasiti najbolju praksu u različitim jurisdikcijama, kako bi drugi mogli naučiti i implementirati slične programe;
- osigurati osnovu sa koje država može dalje razvijati jasno izrečene i usmjerene politike, koje inkorporiraju prioritete konzistentne sa odredbama Konvencije;
- dozvoliti domaćim agencijama i javnom mnijenju da preispituju

politike državne vlade i potiču učešće različitih sektora društva u procesu formuliranja i revidiranja ovih politika;

- ustanoviti indikatore na osnovu kojih država i tijela kreirana u skladu sa ugovorom mogu procijeniti stepen napretka u smislu realizacije obaveza utvrđenih međunarodnim ugovorom;
- omogućiti zemljama članicama da steknu bolje razumijevanje problema i nedostataka sa kojima se suočavaju prilikom progresivne realizacije ciljeva zadatih poveljom;
- omogućiti tijelima proizišlim iz međunarodnih ugovora i zemljama članicama u cjelini da razmjenjuju informacije, steknu bolje razumijevanje zajedničkih problema sa kojima se suočavaju, te da bolje cijene različite mjere koje se mogu primijeniti kod promoviranja efikasne realizacije obaveza zadatih ugovorom; ovo će omogućiti Komitetu da identificira najprikladnije sredstvo kojim bi međunarodna zajednica mogla pomoći zemljama članicama u izvršavanju njihovih obaveza.

²⁵ Philip Alston, "The Purposes of Reporting", *Manual on Human Rights Reporting*, ["Svrha izvještavanja", *Priručnik o izvještavanju o ljudskim pravima*]. UN-ov Centar za ljudska prava i UN-ov Institut za obuku i istraživanje, HR/PUB/91/1, str. 13

IZVJEŠTAJ U SJENI

Komiteti formirani na osnovu međunarodnog ugovora moraju imati nezavisne informacije iz kojih mogu formulirati svoja pitanja i identificirati područja u kojima države potpisnice ne zadovoljavaju svoje obaveze. Stoga su pozvali nevladine organizacije da im pomognu i da im dostave potrebne informacije. Mnoge NVO-e su uvidjele da je kreiranje alternativnih ili izvještaja u sjeni koji se odnose na određena pitanja ili kršenje ljudskih prava kojima se one bave, a koja su zagwarantirana ugovorom, veoma korisno sredstvo za educiranje javnosti, izgradnju koalicija, jačanje njihovih vlastitih metoda putem kojih vladu drže odgovornom za kršenje prava, te utjecanje na politiku i pravnu reformu.

KREIRANJE IZVJEŠTAJA U SJENI

Preliminarna pitanja koja treba razmotriti

1. KORISNOST

NVO-e bi trebale početi tako što će razmotriti oba, i domaći i međunarodni aspekt korisnosti stvaranja Izvještaja u sjeni, odnosno kako se on uklapa u njihov dnevni red, mandat i resurse. Naprimjer, trebali bi procijeniti stratešku korist od takvog jednog izvještaja za: (1) identificiranje izvora informacija; (2) izgradnju koalicija; (3) rad sa državnom vladom. Korist od kreiranja izvještaja u sjeni može se procijeniti na osnovu njegove funkcije u samom procesu pružanja dodatnih informacija tijelu kreiranom u skladu sa međunarodnim ugovorom koje je vlada propustila unijeti u svoj izvještaj. Također je koristan za

kontinuirano nadgledanje vladinih odgovora, provođenja domaćih medijskih i obrazovnih kampanja, te za kritiziranje državne vlade.

2. FOKUS

Izvještaj se može baviti čitavim nizom pitanja i aspekata. No ipak, glavne opcije za izvještaj u sjeni su:

- državni izvještaj koji posmatra čitav spektar pitanja, ili se fokusira na samo jedno pitanje (odnosno, edukaciju), koncentrirajući se na državni zakon i politiku;
- državni izvještaj o samo jednom pitanju i entitetski izvještaj koji to pitanje obrađuje kako sa državnog, tako i sa entitetskog aspekta;
- državni izvještaj koji obrađuje jedno ili niz pitanja koja se tiču samo jednog entiteta.

U tom pogledu, ne postoji ispravan, odnosno pogrešan pristup izradi izvještaja u sjeni. Ono što je bitno je da nevladine organizacije imaju na umu je da Komitet ima veoma ograničeno vrijeme i mogućnosti da pročita informacije koje primi. Izvještaj ne bi trebao biti veći od 10-15 stranica, s tim da se kao dodaci mogu koristiti kopije relevantnih zakona ili dodatne dokumentacije koja potkrijepljuje vaš rad. Naravno, vrijeme i sredstva koje svaka nevladina organizacija ima na raspolaganju, također igraju veoma važnu ulogu kod samog odabira pristupa.

Za Komitet je veoma korisno ako dobije dokumentaciju o pridržavanju obaveza iz ugovora i koracima koje je vlada

poduzela u smislu unaprjeđenja realizacije svojih obaveza. Također je prigodno dati određene preporuke u pogledu posebnih radnji koje bi zemlja trebala poduzeti u cilju bolje implementacije ugovora.

3. ALIJANSE

NVO-e koje imaju slične stavove mogu razmotriti kreiranje zajedničkog izvještaja u sjeni. Odabirom tema ili pitanja koja su zajednička za neke druge nevladine organizacije (organizacije za socialna pitanja, grupe za ljudska prava, grupe za građanska prava, društvene organizacije, itd.) olakšaće kreiranje alijansi za prikupljanje informacija i/ili poboljšati solidarnost među postojećim koalicijama. Zajednički rad sa drugim NVO-ima će također unaprijediti sam izgled i distribuciju izvještaja u sjeni. Uzevši u obzir raznovrsnost među različitim tipovima NVO-a, njihovim mandatima i aktivnostima, organizacije koje se odluče na izradu zajedničkog ili kolaborativnog izvještaja trebale bi obaviti razgovor o raspodjeli poslova, odlučivanju o uređenju izvještaja i podjeli sredstava.

4. METODOLOGIJA

Preporučuje se da se NVO-e fokusiraju na jedno ili dva primarna područja, da naprave kompletnu analizu u skladu sa relevantnim odredbama ugovora, identificiraju ključne aktere na svim nivoima i navedu jasne primjere uspješnih strategija u koje su bile uključene lokalne nevladine organizacije i ciljne zajednice. Prezentiranje i analiza predstavljaju

kritične aspekte postupka izrade izvještaja u sjeni, dok statistički podaci i "studije slučaja" dodatno poboljšavaju sadržaj izvještaja. UN takve informacije naziva "indikatorima" i smatra ih veoma korisnim kod procjene i formuliranja odgovora na probleme u oblasti ljudskih prava opisanih u izvještaju. Neki od osnovnih principa za kreiranje indikatora su:

- potreba za razlaganjem i kategoriziranjem podataka po varijablama kao što je etnička pripadnost, pol, starosna dob, region (posebo urbano/ruralno), jezik, vjerska pripadnost ili manjinski faktori, uključujući izbjeglice i interno raseljena lica, te relevantne sektore (zaštićene izvozne zone, naprimjer).
- potreba za studijama slučaja – izjave i svjedočenja koji "pričaju priču" na najprirodniji način.

Važnost pristupačnih, objektivnih i sveobuhvatnih izvora za ovakve informacije je sasvim jasna. Nevladine organizacije bi trebale preispitati čitav niz mogućih izvora informacija kao što su akademske ili nezavisne institucije, ili još bolje, neke druge lokalne agencije, lokalne i međunarodne NVO-e.

Korak po korak do izvještaja u sjeni

Koristeći informacije prikupljene tokom domaće kampanje o zagovaranju, sastavite ključne statistike i odaberite dvije ili tri studije slučaja iz vašeg rada kako bi ste ilustrirali aspekte ljudskih prava u temi koju obrađujete. Studije

slučaja bi trebale biti kratke (pasus ili dva) i trebalo bi biti jasno da je priča (ukoliko govori o individualnom slučaju) reprezentativna za sveukupno iskustvo čitave grupe a ne samo jednog incidenta.

**STEP 1:
IDENTIFICIRAJTE KLJUČNE
ČLANOVE UGOVORA**

Aspekt prava u izvještaju se naglašava povezivanjem nekog prava sa određenim članom ugovora koje obrađuje to pravo. Naglasite relevantne odredbe i opišite prava koja su direktno ili indirektno ugrožena. Naznačite, također, prirodu obaveze koju nameće relevantna odredba. Da li obaveze podrazumijevaju usvajanje legislative, poboljšanje edukacije, sprječavanje kršenja prava od strane nedržavnih aktera?

**STEP 2:
IDENTIFICIRAJTE POSTOJEĆE
ZAKONE I DOKUMENTE O
VLADINOJ IMPLEMENTACIJI
OBAVEZA IZ UGOVORA**

U ovom dijelu, izvještaj treba naglasiti zakonodavne aktivnosti, uključujući usvajanje ili neusvajanje zakona relevantnih za pitanje koje obrađujete. Pobrinite se da navedete i informacije o zakonima koji se mogu primijeniti, ali koji su i sami neadekvatni. Navedite kome je sve potrebna obuka i ko sve mora biti upoznat s tim: sudije, policija, tužioc, advokati, direktori škola, nastavnici, itd. i pokažite kako se ti zakoni primjenjuju na studiju slučaja koju ste naveli u svom izvještaju. Objasnite u kojoj su mjeri zajednice sa kojima radite i

koje su predstavljene u studiji slučaja imale koristi od zakona na državnim i lokalnim nivoima. U ovom djelu bi trebali naglasiti i primjere "najbolje prakse".

**STEP 3:
IDENTIFICIRAJTE POSTOJEĆE
PREPREKE**

U okviru pitanja ili tema na koje ste se fokusirali, objasnite prepreke sa kojima se zajednica suočava prilikom ostvarivanja ili zaštite prava na lokalnom, državnom ili međunarodnom nivou. Obuhvatite i prepreke na koje ste nailazili u privatnim sferama, odnosno porodičnim, poslovnim, privatnim školama ili vjerskim zajednicama. Preispitajte čitav niz faktora koji utiču na živote ljudi, uključujući stvari kao što su nepostojanje pristupa obrazovanju, informacijama ili resursima. Navedite određene prepreke kao što su nemogućnost unajmljivanja advokata, ograničen pristup posrednicima u procesu odlučivanja. Objasnite da li postojeća legislativa i politika odgovaraju na situaciju opisanu u vašem izvještaju.

**STEP 4:
PREPORUKE: IDENTIFICIRAJTE
KORAKE KOJE JE POTREBNO
PODUZETI**

Identificirajte korake koje bi vlada mogla poduzeti u smislu prevazilaženja prepreka i rješavanja situacije opisane u vašem izvještaju. Pored zakonodavnih radnji, obuhvatite i obrazovne kampanje i kampanje usmjerene na podizanje svijesti,

finansiranje programa i druge vrste afirmativnih aktivnosti. Naprimjer, ako je vaša tema "pravo na zdravu okolinu", možete preporučiti programe obuke i učešće društvenih grupa u toj obuci.

Napravite nacrt određenih radnji koje vlada treba poduzeti kao odgovor na prepreke identificirane u vašem izvještaju.

Napravite konkretne preporuke i povežite ih sa nekim vremenskim rokom. Naprimjer, "vlada bi trebala unaprijediti službu za izbjeglice svih etničkih grupa" nije konkretna preporuka. Bolji način da se ovo formulira bi bio "vlada bi trebala: (a) sakupiti tačne podatke o potrebama ljudi određene etničke pripadnosti (u određenom dijelu izvještaja); (b) koordinirati lokalne grupe u procesu procjene njihovih potreba; (c) preispitati postojeće zakone kako bi se utvrdilo da li odgovoraju na potrebe izbjeglica svih etničkih grupa (iz određenog dijela izvještaja); (d) obučiti relevantno osoblje kako bi se osiguralo da se politike i zakoni provode na pravedan način; (e) dodijeliti grantove grupama koje pružaju usluge izbjeglicama bez diskriminacije.

Identificirajte neke od ključnih indikatora za utvrđivanje odgovornosti državne vlade i objasnite na koji način biste željeli da tijelo kreirano u skladu sa međunarodnim ugovorom mjeri njihov uspjeh tokom vremena.

KONTROLNA LISTA INFORMACIJA

1. Provjerite kako bi ste se uvjerali da glavni kostur vašeg izvještaja u sjeni sadrži sljedeće karakteristike:
2. referenca za odgovorajući član ugovora (to može biti numerička i skraćena referenca u glavnom tekstu, sa kopijom primarnih članova Konvencije iz dodatka);
3. državni, ustavni i entitetski zakoni relevantni za izvještaj;
4. indikatori kao što su statistički podaci i studije slučaja;
5. ključni akteri – vlada i privatni sektor (gdje je to slučaj), odgovorni za implementaciju (ili neimplementaciju) zakona i/ili odgovorni za kršenje ljudskih prava;
6. dokumentacija koja potkrijepljuje navode o kršenjima ljudskih prava;
7. strategije za promjenu;
8. informacije o vašoj organizaciji.

PREGLED IZVJEŠTAJA U SJENI

Slijedi primjer moguće organizacione strukture informacija za "državni" izvještaj:

- Sadržaj
- Sažetak (jedna strana)
- Pozdravljanje vladinog izvještaja
- Opis pitanja ili teme koju obrađujete
- Politički/socijalni kontekst za podnošenje. U ovom dijelu se opisuje raspoloženje zajednice (obično suprotno od onog opisanog u vladinim analizama)
- Kratak pregled ključnih pitanja/područja koja se obrađuju u

podnesenom tekstu (bez iznošenja detalja)

- Lista preporuka

SAVJETI U VEZI IZVJEŠTAJA U SJENI

9. Pišite lako razumljivim jezikom, imajući na umu da svrha teksta nije pružanje informacija samo ekspertima, već i kreatorima politike i aktivistima. Veoma je važno imati na umu da članovi Komiteta trpe veliko preopterećenje informacijama. Što dokument bude lakši za čitanje, kako u pogledu formata, tako i sadržaja (npr. koristite dosta naslova i primjeren font) to će biti bolje.
10. Terminologija bi uvijek trebala biti konzistentna, a gdje bude neophodno, objašnjena na samom početku teksta.
11. Pasuse bi trebalo numerisati radi lakše preglednosti.
12. Informacije bi trebale, gdje bude neophodno i prikladno, obrađivati i pol, različite rasne/etničke manjinske grupe i, ako je moguće, starosnu dob.
13. Što kraće to bolje... ako smatrate da je moguće naglasili suštinu problema i dati odgovarajuću preporuku u što kraćem formatu, onda to i uradite. To što ste jedan problem opisali na samo jednoj stranici, ne znači da je manje važan od nekog opisanog na više strana.

OBJAVLJIVANJE IZVJEŠTAJA U SJENI

A. SLANJE IZVJEŠTAJA U SJENI

Izvještaj u sjeni bi se trebao poslati Komitetu radi distribucije. Obično Sekretarijat Komiteta distribuira izvještaj. Ukoliko znate da među

članovima Komiteta postoje osobe koje su posebno naklonjene nevladinim organizacijama, možda im možete poslati kopiju izvještaja direktno. Premda ne postoji službeni rok za izradu izvještaja, što više vremena članovi Komiteta budu imali za razmatranje izvještaja, to će njegov učinak biti djelotvorniji.

B. PRISUSTVOVANJE NA SASTANKU KOMITETA

Pored podnošenja izvještaja u sjeni, nevladine organizacije bi trebale razmotriti slanje jednog ili više svojih predstavnika na sjednice Komiteta, kada vaša zemlja bude na rasporedu za razmatranje. NVO-e će imati priliku da prate rad Komiteta i nadgledaju prezentacije i odgovore predstavnika državne vlade. NVO-e čak mogu neformalno lobirati kod članova Komiteta prije same sesije, kako bi im pomogli da uobliče pitanja koja će postaviti predstavnicima vlade. Za NVO-e-učesnice, ovaj proces izvještavanja može biti veoma koristan za zagovaranje, a posebno može pomoći da pozovete vladu da ispuni data obećanja i objasni izjave date pred Komitetom. NVO-e će imati priliku da međunarodnoj zajednici dostave preciznije informacije i naglase najbolju praksu u njihovom dijelu zemlje.

Što je prije moguće, NVO-e bi se trebale konsultirati sa međunarodnim Nvo-ima o tome kako mogu dobiti UN-ove propusnica za sjednice. Međunarodne organizacije mogu dati i neke smjernice u smislu kako treba pristupiti međunarodnim ekspertima Komiteta da bi njihovo učešće na sjednici bilo što potpunije.

C. PUŠTANJE IZVJEŠTAJA U JAVNOST

Izvještaj u sjeni se može koristiti za:

- naglašavanje najbolje prakse;
- lobiranje kod domaćih zakonodavaca ili reformu politike na državnom nivou;
- educiranje domaćih medija i javnosti;
- davanje doprinosa političkim platformama;
- promoviranje dijaloga sa političkim kandidatima ili predstavnicima državne vlade;
- pojašnjavanje prioriteta lokalnih agencija i NVO-a u pogledu realizacije prava i socijalnih promjena općenito.

Među strategijama koje treba razmotriti prilikom objavljivanja izvještaja u sjeni nalazi se i faktor vremena. Kako i gdje objaviti izvještaj da bi bio maksimalno eksponiran, jedno je od ključnih pitanja. Naprimjer, savršeno vrijeme za objavljivanje izvještaja bi bilo na nekoj državnoj, regionalnoj, ili međunarodnoj konferenciji ili sastanku (na kojem prisustvuju i predstavnici vlade i NVO-a). NVO-e bi trebale razmotriti i koje bi se mreže ili izvori mogle iskoristiti za štampanje i distribuiranje izvještaja. Naravno, nameće se pitanje ko bi trebao prvi dobiti izvještaj – državna vlada, mediji i javnost ili određeni pojedinci, organizacije ili agencije. Sve ove mogućnosti su vrijedne pažljivog razmatranja.

Aktivnosti nakon izvještaja u sjeni

Kao dio svoje strategije izvještaja u sjeni, nevladine organizacije će željeti razmotriti mogućnosti daljnjih aktivnosti, koje će uslijediti nakon što izvještaj bude sačinjen, podnesen i objavljen u javnosti. Neka od pitanja koja treba razmotriti prilikom kreiranja svobuhvatne strategije su: Da li će državna vlada napraviti službeni izvještaj o nalazima Komiteta i prezentirati ga javnosti? Da li želite napraviti kalendar za praćenja napretka vlade? Trebate li planirati debatu sa državnim ili lokalnim vladama o razlikama u službenom izvještaju i izvještaju u sjeni? Da li bi javna procjena bila plodnija da su prezentacije bile ograničene na NVO-e i druge aktere u građanskom društvu? Imajte na umu da je jedan od prednosti izrade izvještaja u sjeni to što se isti kasnije može koristiti za čitav niz različitih svrha tokom dužeg vremenskog perioda.

Sveukupni cilj izvještaja u sjeni je da nametne veću odgovornost vlade za zaštitu ljudskih prava svih ljudi prema domaćim zakonima i međunarodnim ugovorima. Postupak izrade izvještaja bi trebao doprinijeti i jačanju postojećih inicijativa i koalicija. Priprema i podnošenje izvještaja u sjeni zahtijevaju dosta vremena, planiranja, napora i resursa. Međutim, utjecaj koji NVO-e mogu ostvariti i na taj način učiniti tijelo kreirano u skladu sa međunaordnim ugovorom efikasnijim i važnijim za sve, daleko su značajniji od troškova.

DODATAK I

Primjer iz prakse NVOa u BiH

KOALICIJA ZA RAVNOPRAVNOST POLOVA

Pozadina

1998. godine Global Rights je okupio 16 ženskih grupa iz Bosne i Hercegovine sa kojima je radio na pripremi prvog *Državnog izvještaja nevladinih organizacija o statusu žena u Bosni i Hercegovini*. Izvještaj je štampan sa ciljem da: (1) informira javnost o problemima temeljnih prava žena i preispita koliko su naponi vlade da odgovori na ova pitanja u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima; (2) kreira sredstvo s kojim bi vladu suočili sa njenim propustom da ispuni svoje osnovne dužnosti i obaveze; (3) naglasi apsolutnu indiferentnost vlade po pitanju statusa žena u BiH (do objavljivanja ovog izvještaja nije postojao nikakav dokument niti informacija o stanju žena u BiH); i (4) unaprijedi saznanja i izgradi kapacitete među lokalnim ženskim grupama putem širenja informacija o relevantnim zakonima i raspoloživim mehanizmima.

Izrada izvještaja NVO-a predstavljala je veoma značajan korak u smislu jačanja napora lokalnih građanskih grupa u njihovoj borbi za zaštitu zakonskih prava žena u BiH.

Tokom periodičnih strateških obuka, Global Rights je radio sa grupom predstavnika ženskih organizacija na pitanjima kao što su zapošljavanje, diskriminacija žena i trgovina ljudima. Ova grupa je, zajedničkim naporima, radila na dokumentiranju i analiziranju

kršenja ženskih ljudskih prava i publicirala svoje nalaze, inkorporirajući ih u različite državne inicijative.

KOALICIJA ZA RAVNOPRAVNOST POLOVA

Koalicija za ravnopravnost polova je veoma dobar primjer koji pokazuje kako NVO-e mogu uspješno učestvovati u svim fazama zakonodavnog procesa u BiH (od ministarstva do parlamenta) i utjecati kako na izradu nacrt teksta zakona, tako i na njegovo usvajanje, u ovom konkretnom slučaju Zakona o ravnopravnosti polova.

Koalicija za ravnopravnost polova (Koalicija) proizišla je iz inicijative koju su Global Rights i Ured Visokog komesarijata UN-a za ljudska prava pokrenuli sa ciljem izrade komentara na nacrt Zakona o ravnopravnosti polova, koji je objavilo ministarstvo. Inicijativa za izradu nacrt državnog Zakona o ravnopravnosti polova je pokrenuta pod pritiskom međunarodne zajednice. Čitav ovaj proces je podrazumijevao saradnju Ministarstva za ljudska prava i *gender* centara kako u Republici Srpskoj tako i u Federaciji, a koju je podržala i vlada Finske. Javna rasprava o nacrtu ovog zakona organizirana je zahvaljujući aktivnom učešću predstavnika finske vlade u ovom procesu. Ministarstvo za ljudska prava je napravilo nacrt ovog zakona, a potom ga na konferenciji održanoj jula 2001. u Sarajevu i predstavilo odabranoj grupi NVO-a.

Na drugoj javnoj raspravi koju je Ministarstvo za ljudska prava organiziralo u septembru 2001. u Mostaru, Global Rights u saradnji sa OHCHR-om uspješno je proširio broj

nevladinih organizacija koje su učestvovali u ovom procesu. Na toj konferenciji je ustanovljeno da nacrt Zakona koji je pripremio Ministarstvo, zapravo, ne oslikava očekivanja i težnje grupa građanskog društva, koje diskriminiraju žene u Bosni i Hercegovini smatraju značajnim problemom koji zahtijeva kako zakonske, tako i praktične odgovore.

AKTIVNOSTI KOALICIJE U POGLEDU ZAGOVARANJA KOD MINISTARSTVA

Predstavnici brojnih NVO-a su tada shvatili da na ovaj proces mogu utjecati samo ako nastupaju zajedno kao jedna koalicija. Kako se diskusija razvijala, postajalo je sve jasnije da je to jedini način da građansko društvo zauzme stav koji će vlasti morati razmotriti. Koaliciji su se kasnije pridružile brojne nevladine organizacije, uključujući i grupe čiji su zadaci bili izvan okvira zaštite ženskih ljudskih prava, no koje su ipak bile zainteresirane da pruže podršku inicijativi građanskog društva u smislu donošenja adekvatnog zakona o ravnopravnosti polova.

Nakon što je formirana, Koalicija je odlučila da od Ministarstva zatraži da u radnu grupu za izradu nacrt zakona uključi i predstavnike građanskog društva. Nakon dugih i mučnih pregovora, NVO-e su uspješno nominirale dva predstavnika građanskog društva za međuministarsku radnu grupu.

Međuministarska radna grupa je usvojila većinu amandmana i dopuna koje su predložili Global Rights i Koalicija, među kojima i strožije definicije diskriminacije, seksualnog uznemiravanja, nasilja na

osnovu pola, vladinih obaveza, zakonskih mehanizama zaštite i nadziranja. Prisustvo predstavnika Koalicije u radnoj grupi doprinijelo je naporima da se napravi takav nacrt zakona, koji će oslikavati potrebe BH društva. Sve u svemu, ovo je bilo sjajno iskustvo za domaće NVO-e i lekcija koja pokazuje koliko moćne koalicije mogu biti ako rade zajedno, i kako nevladine organizacije mogu igrati veoma važnu ulogu u procesu kreiranja zakona koji štite i promoviraju ljudska prava. No, to nije značilo da je posao bio gotov.

Premda je radna grupa usvojila prijedloge NVO sektora u pogledu nacrt zakona, Kolegij ministara je ipak trebao potvrditi tekst i predložiti ga Vladi, kako bi se aktivnosti Koalicije mogle nastaviti.

KAKO JE KOALICIJA ZADOBILA PODRŠKU?

Bilo je veoma važno da Ministarstvo shvati da je ovaj zakon dobio podršku kako Koalicije, tako i međunarodne zajednice, odnosno jednog velikog segmenta građanskog društva i javnog mnjenja.

Da bi osigurali veću podršku nacrtu Zakona o ravnopravnosti polova, u novembru 2001. Global Rights i Koalicija su uputili pismo vodećim međunarodnim akterima u Bosni i Hercegovini, tražeći njihovu podršku.

Pored toga, u januaru 2002. Global Rights i Koalicija su počeli planirati javni forum o ravnopravnosti polova, na koji su bili pozvani Koalicija NVO-a i druge NVO-e, parlamentarci, političarke i mediji, kako bi iskazali što veću podršku Zakonu o ravnopravnosti polova koji su

pripremile NVO-e i predstavili argumente koji mu idu u prilog. Ciljevi ovog javnog foruma su bili:

- podići javnu svijest i razumijevanje procesa usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova, njegovog sadržaja i implikacija;
- poticati dijalog u građanskom društvu u BiH o zajedničkim problemima vezanim za ljudska prava, te poticati dijalog sa vladom;
- uspostaviti partnerstvo sa medijima i zadobiti njihovu podršku u pogledu pitanja koja građansko društvo smatra ključnim za demokratski proces, i
- uspostaviti bazu podrške unutar bosanskohercegovačke javnosti radi osiguravanja zakonodavnog procesa koji će biti transparentniji, pristupačniji i otvoreniji za nove učesnike.

KAKO SU PREDSTAVNICI KOALICIJE U PARLAMENTU ZAGOVARALI NACRT ZAKONA?

Pored organiziranja javnog foruma, nakon što je Vijeće ministara već usvojilo nacrt i prosljedilo da dalje, Global Rights je pomogao organizaciju i realizaciju sastanka, održanog u maju 2002. godine koji je okupio oko 20 predstavnika Koalicije i Predsjedavajućeg Doma naroda. Gospodin Sejfudin Tokić, tada predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, pozdravio je inicijativu građanskog društva o ravnopravnosti polova i izrazio podršku Zakonu o ravnopravnosti polova.

JAVNO SASLUŠANJE O PRIJEDLOGU ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BIH

Global Rights i članovi Koalicije su konstantno pratili napredak nacrtu zakona u Parlamentarnoj skupštini. Uporedo s tim, uspostavljena je komunikacija sa Predsjedavajućim Komisije za ostvarivanje ravnopravnosti spolova BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. Za Koaliciju je ova komisija bila od velike važnosti, jer se u okviru svog mandata posebno bavi pitanjem ravnopravnosti polova. Nakon pregovora između Global Rights-a, Koalicije i Predsjedavajuće Komisije, uspješno se osiguralo da se na slijedeći krug rasprave o nacrtu zakona, u ljeto 2002. godine, pozovu i predstavnice Koalicije, ekspertice za ravnopravnost spolova doc. dr. Jasna Bakšić-Muftić i dr. Nada Ler-Sofronić. Ovo je doprinijelo nastanku presedana u radu komisije, ali i zakonodavnih tijela u cjelosti u BiH. Prije ovoga, ideja pristupa NVO-a parlamentu nije bila toplo dočekana kod članova parlamenta.

Predstavnici NVO-a koji su imali priliku govoriti, nisu bili ozbiljno shvaćeni, a neke od njih su zakonodavci čak i dočekali sa podsmijehom. Ovo iskustvo je ukazalo na predrasude mnogih zakonodavaca, potvrđujući činjenicu da mnogi od njih smatraju da građansko društvo ili nezavisni stručnjaci nemaju mjesta u zakonodavnom procesu.

Zbog toga je od kritične važnosti da, kad se ukaže prilika da učestvuju u zakonodavnom procesu, NVO-e budu dobro pripremljene, osposobljene da profesionalano brane svoje stavove i da ih potkrijepe validnim činjenicama, te da se diplomatski nose sa problematičnim zakonodavcima.

U ovom slučaju, nacrt zakona je dobio podršku, što je predstavljalo znatan uspjeh u implementaciji strategije zagovaranja koju je vodila Koalicija.

KONAČNE AKTIVNOSTI KOJE SU PREDHODILE USVAJANJU ZAKONA

U periodu koji je uslijedio i koji je obuhvatio izbore i uspostavljanje nove vlasti, nacrt zakona je morao proći kroz parlamentarnu proceduru. Za to vrijeme, u saradnji sa Global Rights-om provedena je kontinuirana, ali sasvim diskretna kampanja Koalicije za usvajanje zakona. Članovi Koalicije su iskoristili sve moguće medijske prilike kako bi proveli svoje aktivnosti zagovaranja. Koalicija je održavala redovne e-mail kontakte. Različite NVO-e iz čitave Bosne i Hercegovine pokazale su impresivnu uzajamnu podršku i saradnju, čime je izvršen usmjereni pritisak na javno mnjenje, koji je nakon gotovo dvije godine rezultirao usvajanjem Zakona u maju 2003. godine.

KAKO JE KOALICIJA DJELOVALA?

Glavna karakteristika Koalicije ogledala se u njenom neformalnom statusu. Najveći dio prepiske unutar Koalicije odvijao se putem elektronske pošte. Međutim, kadgod je bilo moguće, organizacije su se sastajale i diskutirale o

aktivnostima na razne načine, posebno na konferencijama koje su ih okupljale i rezultirale usaglašenim zaključcima o raznim pitanjima. Prednost ovakvog djelovanja je:

- lako širenja grupe, osiguravanje mjesta svim zainteresiranim, posebno brojnim organizacijama i pojedincima koji su se željeli pridružiti Koaliciji;
- učešće u procesu, bez obzira na geografsku lokaciju organizacija;
- usaglašavanje fokusa kod promoviranja ideja koje su okupile ove grupe, i
- olakšavanje jednostavne komunikacije unutar Koalicije.

Koordinacija Koalicije je bila povjerena Global Rights-u, kojem su lokalne grupe pružile veliku i svesrdnu podršku. Kao međunarodna organizacija koja upošljava uvažene domaće predstavnike, Global Rights je imao pristup određenim pojedincima u vladi, međunarodnoj zajednici i lokalnim grupama. Koalicija je, stoga, bila veoma dalekosežna i kadra da izvrši utjecaj na širi auditorij. Postojala je i velika podrška javnosti, koja je od suštinske važnosti za efikasno zagovaranje.

Ciljevi i mandat Koalicije su bili sasvim jasni. Ovo je, vjerovatno, bio prvi put da je postignut veoma jasan koncensus među svim NVO-ma Bosne i Hercegovine po određenom pitanju. Unatoč činjenici da su prava žena pitanje koje nikada prije nije dobilo ni političku, ni medijsku, pa ni pažnju javnosti u BiH, članovi Koalicije su uspjeli ovo pitanje učiniti javnim i zadobiti značajnu pažnju i podršku.

Neformalna priroda Koalicije je, isto tako:

- omogućila domaćim NVO-ma da prevaziđu problem konkurencije ili dominacije "vodećih organizacija";
- omogućila različitim NVO-ma da i ubuduće rade u sličnim koalicijama.

No, neformalni status Koalicije istovremeno je pomalo i ograničavao strateška i sveobuhvatnija planiranja različitih aktivnosti.

NAUČENE LEKCIJE

Djelovanje Koalicije je doprinijelo uspostavljanju platforme za razvoj nešto šireg konsenzusa o određenom pitanju među NVO-ma iz čitave BiH.

Također doprinijelo je isticanju profila ljudskih prava, posebno kada su u pitanju ženska ljudska prava, koja često bivaju zanemarena.

Veća pažnja posvećena medijskoj strategiji bi bila mnogo efikasnija u smislu osiguravanja usvajanja zakona i ugrađivanja važnih odredbi.

Bez obzira na sve poteškoće na koje je Koalicija nailazila u svom radu, domaće NVO-e su napravile važan korak u smislu približavanju zakonodavnog procesa građanskom društvu.

DODATAK II

Dnevni red javnog foruma

Međunarodna pravna grupa i Koalicija za ravnopravnost polova

BH FORUM NVO-A O NACRTU ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Četvrtak, 24. januara 2002.

Sarajevo, Hotel Grand

Dnevni red

12:15 –12:30

Kakav je bio postupak izrade nacрта ovog zakona; pitanja obrađena ovim zakonom;

Diana Šehić, IHRLG, viši pravni savjetnik

12:30 – 12:45

Žene u postdejtonskoj BiH/ sociokulturološko okruženje (s osvrtom na nacrt zakona);

Dr. Nada Ler-Sofronić, Fondacija Otvoreno društvo

12:45 – 13:00

Važnost prava u zaštiti ljudskih prava i sprječavanje diskriminacije žena u bh. društvu;

Doc.dr. Jasna Bakšić–Muftić, profesor, Pravni fakultet

13:00 – 13:15

Važnost zakona za sprječavanje i eliminiranje nasilja na osnovu pola, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja;

Duška Andričić-Ružičić, Infoteka Medica, Zenica, izvršni director

13:15 –13:30

Jednakost polova kao civilizacijsko pitanje – važnost zakona za demokratski razvoj bh. društva;

Profesor dr. Jasminka Babić-Avdispahić, profesor, Filozofski fakultet

13:30 –13:45

Mehanizmi zaštite ljudski prava putem zakonskih sankcija – važnost kaznenih odredbi za implementaciju zakona o jednakosti polova;

Natalija Petrić, advokat, Udružene žene, Banja Luka

13:45 –15:00

Komentari i diskusija

DODATAK III

Rječnik pojmova

Zagovaranje je čin davanja podrške nekom cilju, i uvjeravanje onih koji imaju moć da djeuju u smislu podrške vašem cilju.

Kampanja zagovaranja / zagovaračka kampanja je set aktivnosti usmjerenih ka stvaranju podrške određenom cilju ili prijedlogu.

Odbori, koji su tijela unutar Narodne skupštine Republike Srpske, igraju ulogu sličnu onoj koju igraju komisije u drugim parlamentima. Oni mogu razmatrati pitanja po sopstvenoj inicijativi i, ako je potrebno, mogu direktno podnijeti izvještaj Narodnoj skupštini. Odbori mogu imati i zajedničke sjednice, da bi razmatrali pitanja od zajedničkog interesa.

Centar za slobodu pristupa informacijama, koji djeluje kao lokalna nevladina organizacija, klijentima pruža besplatnu pravnu pomoć u ostvarivanju prava koja proističu iz Zakona o slobodi pristupa informacijama. Centar, isto tako, prati primjenu Zakona i vrši obuku grupa građanskog društva i državnih službenika o tome kako Zakon djeluje.

Koalicije su formalni ili neformalni, privremeni ili stalni odnosi uspostavljeni između nevladinih organizacija sa sličnim programima djelovanja, kojima se radi na dogovorenom cilju. Proširivanje baze podrške za neki cilj često samom pitanju daje legitimitet.

Komisija je podgrupa zakonodavaca, koja ima zadatak da razmatra određena

pitanja, uključujući i preporuke za aktivnosti u vezi sa prijedlogom zakona o nekom pitanju. Sama komisija može podnijeti prijedlog ili nacrt zakona. Komisije mogu biti stalne, privremene (*ad hoc*) ili istražne. Generalno, komisije daju mišljenja, podnose prijedloge i redovno podnose izvještaje kompletnom sazivu doma ili parlamenta. Odlučuju i o pitanjima koja im se prosljede na osnovu cijelog saziva doma, ili kako je propisano poslovníkom. Komisije imaju mogućnost da vrše konsultacije sa stručnjacima iz različitih područja, i da ih uključe u rad same komisije.

Komitet za ukidanje diskriminacije žena (CEDAW) je tijelo nezavisnih stručnjaka, koje prati kako države potpisnice provode Konvenciju Ujedinjenih nacija o sprječavanju svih oblika diskriminacije žena. Nevladine organizacije Komitetu često podnose izvještaje u sjeni.

Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) je tijelo nezavisnih stručnjaka, koje prati kako države članice provode Međunarodnu konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Nevladine organizacije Komitetu mogu podnositi izvještaje u sjeni.

Glasačko/biračko ili građansko tijelo su pojedinci koje zastupa neka nevladina organizacija, ili koji podržavaju rad neke NVO. Ovaj termin označava i glasače koji su glasali za određenog člana zakonodavnog tijela, odnosno koje on zastupa.

Ustav definira oblik, funkciju, aktivnost i temeljne principe vlasti i prava građana.

Konvencija protiv mučenja i drugih oblika okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CAT) je međunarodni ugovor Ujedinjenih nacija, koji obavezuje države potpisnice da sprječavaju činove mučenja na teritoriji pod svojom jurisdikcijom.

Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) je međunarodni ugovor Ujedinjenih nacija, koji definira diskriminaciju žena i uspostavlja prioritete za djelovanje država na uklanjanju takve diskriminacije.

Konvencija o pravima djeteta (CRC) je međunarodni ugovor Ujedinjenih nacija, koji države potpisnice obavezuje da štite i promoviraju sve šira prava djece dok rastu.

Običajno međunarodno pravo odnosi se na one pravne norme koje su ustanovljene ustaljenom praksom država, kad se takva praksa jasno slijedi, kao da je zakon.

Nacrt zakona čine formalni tekst predloženog zakona, objašnjenje predloženih odredbi, i prateća dokumentacija.

Hitni postupak skraćuje za pola rokove u zakonodavnom procesu, čime se osigurava da se nacrt zakona predstavi na dan kad je tražen hitni postupak, te da će se taj nacrt razmatrati u toku te sjednice.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda je regionalni međunarodni ugovor koji

utvrđuje materijalna i procesna prava i traži od država članica da osiguraju ta prava i slobode.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je dvodomni parlament, koji čine Predstavnički dom i Dom naroda.

Koalicija za ravnopravnosti polova je grupa nevladinih organizacija, koja zagovara usvajanje i provedbu Zakona o ravnopravnosti polova. Koalicija je u svojim naposrima bila uspješna i ovaj Vodič u velikoj mjeri koristi njena iskustva.

Ured Visokog predstavnika (OHR), kojeg bira Evropski parlament, je na neki način upravitelj Bosne i Hercegovine ustanovljen Dejtonskim sporazumom. OHR ima široka zakonodavna ovlaštenja, uključujući i ovlaštenje da inicira zakone, lobira zakonodavce i nameće zakone.

Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 58 članova: po 17 iz svakog od tri konstitutivna naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba) i 7 članova koji predstavljaju ostale grupe, kao što su Romi, Talijani i Mađari. Dom naroda ima 19 radnih tijela, čiji se članovi biraju među članovima Doma.

Dom naroda Parlamentarne skupštine čini 15 članova, koji se biraju indirektno. Ustav BiH predviđa da hrvatske i bošnjačke poslanike iz Federacije BiH biraju hrvatski i bošnjački poslanici u Domu naroda Federacije. Poslanike iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Dom naroda ima tri stalne komisije.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH ima 98 članova, koji se tajnim glasanjem biraju direktno, na cijeloj teritoriji Federacije BiH. Predstavnički dom ima 20 komisija.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine čine 42 člana, od kojih 28 direktno biraju glasači registrirani na teritoriji Federacije BiH, a 14 direktno biraju glasači registrirani u Republici Srpskoj. Predstavnički dom ima 8 stalnih komisija.

Zagovaranje u ljudskim pravima za cilj ima da formalna prava pretoči u stvarne promjene u načinu na koji država postupa prema pojedincu ili zajednici.

Međunarodna konvencija o ukidanju svij oblika rasne diskriminacije (ICERD) je međunarodni ugovor Ujedinjenih nacija, koji od zemalja traži da osude sve oblike rasne diskriminacije, bilo da se temelje na rasnoj pripadnosni, boji kože, porijeklu, nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, kao i da vode politiku ukidanja rasne diskriminacije.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) je međunarodni ugovor Ujedinjenih nacija, koji od država potpisnica traži da promoviraju i poštuju građanska i politička prava.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) je međunarodni ugovor koji od država potpisnica traži da progresivno ostvaruju ekonomska, socijalna i kulturna prava navedena u tom dokumentu.

Zajedničke komisije uglavnom, ako se radi o dvodomnom zakonodavnom tijelu, čine članovi oba doma. Zajedničke komisije mogu biti privremena ili stalna tijela, i mogu razmatrati konkretna pitanja, ili pripremati i podnositi prijedloge za usvajanje zakona i drugih akata.

Zakon o slobodi pristupa informacijama pruža pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom organa javne vlasti, a od javne vlasti traži da takve informacije objavljuje. Svaki građanin ili organizacija imaju pravo da podnesu zahtjev za informacije, a država generalno na takve zahtjeve mora odgovoriti u roku od 15 dana. Samo u ograničenom i izuzetnim okolnostima, predviđenim Zakonom, neki organ može odbiti pristup traženim informacijama.

Zakonodavni ciljevi su konkretne promjene u zakonodavstvu, koje se nadate da ćete postići svojim zagovaračkim aktivnostima.

Mediji su termin koji označava cijeli spektar sredstava javnog komuniciranja, uključujući novine, radio, televiziju i časopise.

Članovi parlamenta su izabrani predstavnici koji djeluju u ime svog glasačkog tijela, i čiji je zadatak da pripremaju i usvajaju zakone.

Poruka daje generalno objašnjenje nekog pitanja ili kampanje, i daje razloge zbog kojih bi ih drugi trebali podržavati.

Narodna skupština Republike Srpske prvenstveno zasijeda kao jednodomno tijelo, mada joj je nedavno dodan i drugi

dom. Narodna skupština ima 83 člana, koji se direktno biraju na četverogodišnji mandat. Članovi mogu biti ponovo birani i ne podliježu ograničenju u broju mandata. Poslovnik predviđa uspostavu i rad 10 odbora i 6 komisija.

NVO je akronim za nevladine organizacije, koje su obično neprofitne grupe koje rade na ostvarenju političkih ili socijalnih ciljeva svojih članova ili grupa koje predstavljaju. Po definiciji su zamišljene kao nezavisne od vlasti.

Službeni list / Službene novine su vladina publikacija u kojoj se štampaju usvojeni zakoni. Usvojeni zakon obično stupa na snagu petnaest dana nakon objavljivanja u Službenom listu.

Fakultativni protokol je dodatni dokument na neki međunarodni ugovor, koji uspostavlja dodatna prava, obaveze ili procedure.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je državno zakonodavno tijelo, prvenstveno odgovorno za usvajanje zakona i provođenje odluka Predsjedništva, nadzor i usvajanje državnih budžetskih pitanja, i vršenje zakonodavnih dužnosti koje mu dodijele entiteti. To je dvodomni parlament koji čine Predstavnički dom i Dom naroda.

Koalicija osoba sa onesposobljenjem je mreža nevladinih organizacija koje rade na promociji prava osoba sa onesposobljenjem u Bosni i Hercegovini.

Plenarna faza odnosi se na zakonodavni period u kojem se nacrt zakona predstavlja i razmatra pred cijelim zakonodavnim tijelom.

Saopštenje za javnost je izjava koja se pripremi za distribuciju medijima, a koja daje tačne i korisne informacije o pitanju kojim se bavite.

Javna diskusija, manje formalno okruženje od javnog saslušanja, koristi se kao sredstvo otvaranja zakonodavnog procesa prema javnosti. Prema Poslovniku, javna diskusija može se sazvati na osnovu formalne zakonodavne odluke, kojom će se generalno odrediti i način i mjesto diskusije.

Javna saslušanja su redovna karakteristika rada parlamentarnih komisija u većini savremenih demokratija. Oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine omogućavaju komisijama da drže javna saslušanja o predloženim zakonima, ili da uključe stavove javnih tijela, profesionalnih institucija ili pojedinaca.

Ured za odnose s javnošću Parlamenta BiH organizira dnevnu elektronsku dostavu dnevnog reda zasijedanja Parlamenta. Ured je inicijalno zamišljen kao izvor informacija za medije, kojim bi se olakšalo izvještavanje iz Parlamenta, ali sad ga konsultira veliki broj organizacija koje prate zakonodavni proces.

Poslovnik je set pravila koja rukovode radom zakonodavnog tijela.

Izveštaji u sjenu su dokumenti koje izrađuju nevladine organizacije, kao dodatak zvaničnim izvještajima vlada. Oni i daju doprinos konkretnim i strateškim sposobnostima komiteta Ujedinjenih nacija da tačnije ocijene korake koje su vlade poduzele u

poštivanju međunarodnih standarda ljudskih prava.

Specijalni izvjestilac/izvjestitelj je nezavisni ekspert kojeg imenuje Komisija Ujedinjenih nacija za ljudska prava, a mandat mu je da razmatra konkretna prava. Specijalni izvjestilac obavlja posjete zemlji, komunicira sa državama u vezi sa navodnim kršenjima prava, i podnosi godišnje izvještaje o tematskim pitanjima i pitanjima vezanim za određenu zemlju, razmatranim po njegovom mandatu. Specijalni izvjestilac se za informacije često oslanja na nevladine organizacije.

Strategija je dobro osmišljen plan djelovanja, sa konkretnim koracima i aktivnostima. Uzima u obzir prirodu svake zagovaračke kampanje, uključujući politički kontekst i opće društveno okruženje. Zagovaranje u zakonodavnom procesu često ima **unutrašnju strategiju**, koja se fokusira na direktni utjecaj na one koji odlučuju, kao i **vanjsku strategiju**, koja se fokusira na izgradnju svijesti javnosti i mobilizaciju onih koji su izvan zakonodavnih struktura, a koji mogu imati utjecaja na one koji odlučuju.

Skraćeni postupak je skraćeni oblik zakonodavnog procesa, u kojem nema nekoliko koraka normalnog procesa usvajanja zakona. Skraćeni postupak može se koristiti kad predloženi zakon nije složen ili obiman, ili kad je skraćeni postupak predviđen Planom aktivnosti datog doma.

Transparentnost znači da su informacije o tome kako se zakoni izrađuju i usvajaju dostupne građanima.

Međunarodni ugovor je obavezujući sporazum u međunarodnom pravu koji, nakon što bude ratificiran i u potpunosti stupi na snagu, za državu stvara obaveze ili ograničenja.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima uspostavlja zajedničke standarde kojima se mjere aktivnosti vezane za ljudska prava u svim nacijama. Mada sama Deklaracija nije obavezujući dokument, prava koja ona navodi generalno jesu obavezujuća po drugim međunarodnim ugovorima, ili kao dio običajnog međunarodnog prava.

NOTES