



Direktna odgovornost u izgradnji

Kako premostiti jaz između građana i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine¹

Edina Vejzagić

Zašto direktna odgovornost?

Odgovornost direktno izabranih predstavnika ne smije se ocjenjivati samo na dan izbora, što je, nažalost, slučaj u Bosni i Hercegovini. Umjesto toga, građani bi na raspolaganju trebali imati niz mehanizama kako bi kontinuirano nadzirali, angažirali se i ulazili u interakciju sa zakonodavnicima i predstavničkim tijelima. Suština direktne ili vertikalne odgovornosti je u tome što se ona vrši odozdo, od same javnosti, i to kroz niz mehanizama koji uključuju izbore, procedure žalbi, pravne lijekove, aktivnosti organizacija civilnog društva itd, za razliku od horizontalne odgovornosti koju vrše regulatorna i druga nadzorna tijela koja čine profesionalci djelujući u ime javnosti (Beetham, 2006). Razlozi za zahtijevanje direktne odgovornosti parlamenta kroz mehanizme trajne interakcije su brojni. Direktna odgovornost daje građanima mogućnost uticaja na donošenje odluka što se kasnije odražava i na učinkovitiju implementaciju zakona i drugih odluka. Na taj način raste povjerenje u politički proces te legitimnost javnih institucija. S druge strane, parlamenti imaju korist od diskusija s ekspertima i organizacijama civilnog društva obzirom da oni predstavljaju vrijedan izvor informacija i znanja. Neće svi građani željeti konstantno učestvovati, ali je za demokratska društva od izuzetnog značaja da građanima pruže mogućnost i dovoljno informacija za učestvovanje, ukoliko to žele.

Tri su mehanizma za održavanje kontinuirane interakcije s građanima: informiranje (pružanje informacija o donošenju odluka), konsultacije (traženje i prijem povratnih informacija građana o donošenju odluka) i aktivno učešće (aktivna uključenost građana u proces donošenja odluka) (OECD, 2001).

Direktna odgovornost Parlamenta Federacije: praksa

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (PF) kao najviše zakonodavno i predstavničko tijelo

u FBiH pokazuje loše rezultate u pogledu ostvarenja tri mehanizma direktne odgovornosti i definitivno ne uspijeva ostvariti značajniji dijalog s građanima. Javne institucije u Federaciji (kao i cijeloj zemlji) općenito ne uživaju visok nivo povjerenja javnosti. Istraživanja pokazuju da prema građanima FBiH javne institucije zauzimaju tek četvrto mjesto u poretku institucija u koje građani imaju povjerenje (nakon medija, NVO sektora i međunarodne zajednice).² Brojni nivoi vlasti u zemlji otežavaju običnom građaninu da shvati šta je čija nadležnost, te stoga ne čudi što se građani ne osjećaju povezanim sa Federacijom BiH ili bilo kojim drugim nivoom vlasti jer je nejasno koji nivo vlasti može riješiti konkretne probleme građana, te ko je odgovoran ako zahtjevi građana nisu ispunjeni. Građanima je teško identificirati se sa Federacijom BiH, a osjećaj pripadnosti političkoj zajednici jedan je od ključnih elemenata aktivnog građanstva i angažmana. Stoga bi loši odnosi između građana i institucija FBiH mogli biti uzrokovani, između ostalog, ovom distancom i nemogućnošću građana da se vežu za glomazni set institucija. S druge strane, suočavamo se sa značajnom diskrepancijom između onog što je garantovano Ustavom, zakonima i drugom regulativom i onog što se događa u praksi u pogledu olakšavanja pristupa građana Parlamentu kao instituciji i parlamentarcima pojedinačno. O ovoj temi do sada nije bilo mnogo istraživanja iako Centri civilnih inicijativa (CCI) redovno nadziru rad Parlamenta Federacije i učinak parlamentaraca. Međutim, ti izvještaji se uglavnom fokusiraju na rezultate u usvajanju zakona i zbir poslaničkih inicijativa.

Šta nedostaje?

Postojeći mehanizmi Parlamenta Federacije za osiguravanje informiranja, konsultacija i aktivnog učešća građana prilično su nerazvijeni. Prečiznije, nedostaje sljedeće:

U smislu informiranja:

- nedostatak proaktivnog informiranja javnosti od PF-a³,

¹ Sažetak je pripremljen na osnovu istraživanja autorice „Odgovornost zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini: Slučaj Parlamenta Federacije“. Kompletan studija dostupna je na www.soros.org.ba

² Ispitivanje javnog mnijenja o medijskim slobodama u BiH, Prism Research, april 2011.

³ Poslovnici oba doma PF predviđaju mogućnost da svaki građanin prisustvuje plenarnim sjednicama i sjednicama radnih tijela. Poslovnici također navode da će Kolegiji domova utvrditi detaljnija pravila u vezi s prisustvovanjem građana sjednicama. Ipak, nismo bili u mogućnosti doći do tih pravila, a kada smo se Sekretarijatu PF obratili s pitanjem koja je tačna procedura za prisustvovanje građana sjednicama (da li postoji potreba za ranijom najavom ili formalnim zahtjevom, kakva su sigurnosna pravila i slj), kao odgovor smo dobili samo navode člano-va poslovnika. Dakle, obični građanin koji je želio saznati na koji način može prisustvovati sjednici, ne samo da nije mogao naći informacije na matičnoj web-stranici, što bi trebalo da bude oblik proaktivnog objavljivanja informacija, nego i kada je posebno tražio tu informaciju, ostao je uskraćen za nju.

⁴ Takvi su nedostaci, naprimjer, nepotpuno odgovaranje na zahtjeve; iskustvo autorice studije pokazuje da su pružane čak i ne-tačne informacije, te da zakonske odredbe o pružanju odgovora u formi rješenja koje obavezno sadrži i pouku o pravnom lijeku nisu ispoštovane.

⁵ Svi intervjuirani parlamentarci potvrdili su da koriste lične ili stranačke e-mail adrese i da im nikad nije ponuđena e-mail adresa s domenom PF-a.

OD:

-98 poslanika u PD, samo 12 poslanika ima dostupne biografije na zvaničnoj web-stranici PF
 - 156 poslanika i delegata u PF, samo jedan član ima zvaničnu web-stranicu
 - 98 poslanika u PD, samo 26 ima profile na društvenim mrežama (ovi profili uglavnom se koriste u privatne svrhe, a manje za komunikaciju sa građanima)

- nedostaci u pružanju informacija na zahtjev⁴,
- zvanična web-stranica PF nudi vrlo skroman opseg informacija,
- nizak nivo odgovaranja na elektronsku komunikaciju,
- nije osiguran javni prijenos sjednica,
- nema informacija o aktivnostima poslanika i delegata i njihovim inicijativama osim onih koje zabilježe nevladine organizacije koje se bave monitoringom parlamenata poput Centara civilnih inicijativa.

U smislu konsultacija i dostupnosti:

- poslanici i delegati nemaju službene e-mail adrese s domenom Parlamenta Federacije⁵,
- zvanična web-stranica PF-a ne pruža mogućnosti elektronskih konsultacija,
- procedure u vezi s pristupom građana sjednicama nisu razvijene niti dobro predstavljene građanima,
- mali broj parlamentaraca koristi internet i društvene mreže kao instrument komunikacije sa javnošću o pitanjima od javnog značaja,
- nedostatak institucionalizirane obaveze izabраних predstavnika da komuniciraju s građanima.

U smislu aktivnog učešća:

- nedovoljan angažman NVO-a u procesu donošenja odluka,
- većina zakona donosi se po hitnom ili skraćenom postupku što onemogućava aktivan angažman NVO-a i građana u procesu donošenja odluka⁶,
- ne organizira se dovoljan broj javnih rasprava o nacrtima zakona, a rasprave koje se provode, ne oglašavaju se na odgovarajući način.

Udruživanje napora za uvođenje promjena

Unapređenje odnosa građani-Parlament kao instrument utvrđivanja predstavničke demokratije u FBiH zadatak je koji bi trebalo riješiti više aktera. Identificirali smo četiri glavna aktera (Parlament kao instituciju, parlamentarce pojedinačno, nevladine organizacije i političke stranke) te ocijenili opcije promjena sa različitim akterima u ulozi agenata promjene na temelju kriterija javne prihvatljivosti, političke prihvatljivosti, infrastrukture i kapaciteta, te povezanosti aktera sa građanima. Dok se neki od aktera suočavaju

sa problemima niskog nivoa povjerenja javnosti, finansijskim ili kadrovskim nedostacima, drugi mogu biti osporeni zbog političke motiviranosti i tako označeni kao politički neprihvatljivi. Ipak, svaki od aktera ima vrijedne prednosti koje bi mogle biti upotrijebljene u uvođenju suštinskih promjena u odnosima na relaciji građani-Parlament. Stoga se opredjeljujemo za opciju koja će uključiti napore Parlamenta, parlamentaraca, NVO-a i političkih stranaka kako bi se osiguralo ispunjavanje zahtjeva direktne odgovornosti.

Šta mogu učiniti Parlament i parlamentarci?

Parlament treba biti institucija koja služi kao uzor, ogledalo očekivanja građana, ali njegov loš učinak u pružanju mehanizama informiranja, konsultacija i aktivnog učešća sprečava ga da to i bude. Članovi Parlamenta direktno se biraju i oni, prije svih, imaju obavezu da ispune očekivanja izbornog tijela i omoguće građanima da ocijene njihov rad. Činjenica da su dobili određeni broj glasova obavezuje ih da održavaju kontakte sa glasačima, ali i onima koji im nisu nužno dali glas. Parlamentarci ne bi trebali čekati da njihove stranke ili Parlament definiraju pravila za interakciju sa građanima. Umjesto toga, trebali bi uvesti vlastitu praksu u komunikaciju i konsultacije s javnošću.

Ukoliko Parlament ne pokaže volju da više informira i uključuje građane, odnosi između Parlamenta i građana će se najvjerojatnije pogoršati. Građani će postati još razočaraniji što će se odraziti na imidž Parlamenta i parlamentaraca pojedinačno. I dok će Parlament nastaviti gubiti povjerenje javnosti, parlamentarci bi mogli izgubiti podršku na izborima. Stoga investiranje u odnose s građanima kroz jačanje instrumenata informiranja, konsultacija i aktivnog učešća predstavlja prednost za sve, i u konačnici doprinosi unapređenju demokratije.

Šta mogu učiniti nevladine organizacije?

Nevladine organizacije mogle bi pomoći u otklanjanju nedostataka u odnosima građani-Parlament s jačim zagovaranjem i zahtjevima za veći angažman građana u donošenju odluka, ali i sa zahtjevima za veću informativnu aktivnost Parlamenta. Nevladine organizacije mogu služiti kao veza između PF i građana jer su one u stalnom kontaktu sa građanima i upoznate su sa njihovim potrebama, ali i zbog toga što je Parlamentu mnogo lakše pristupiti putem NVO-a. Bilo

⁶ Izvještaji CCI-a pokazuju da je polovina zakona usvojenih od 2007. do 2010. g. usvojena po hitnoj ili skraćenoj proceduri i na vanrednim sjednicama iniciranim od federalne vlade, što praktično nije ostavilo mogućnost parlamentarima i građanima da se aktivno i adekvatno uključe u donošenje odluka.



bi previše očekivati da su parlamentarci i parlamentarne službe eksperti u svakoj oblasti koju pokriva Parlament Federacije. Stoga bi, kako bi se izbjegla isključiva ovisnost o vladinim informacijama i mišljenjima, češće trebalo koristiti ekspertni potencijal nevladinih organizacija jer bi na taj način parlamentarci na raspolaganju imali širok spektar mišljenja i opcija.

Građani u BiH općenito više vjeruju NVO-ima nego javnim institucijama i političkim strankama, te bi pasivnost NVO-a i njihova usmjerenost na kratkoročne projekte mogla doprinijeti gubitku povjerenja građana. S druge strane, aktivna uključenost NVO-a u dijalog s Parlamentom i neophodna doza kritiziranja njegovog rada koja uz to dolazi značili bi da civilni sektor istinski predstavlja korektiv društva u FBiH. Osim toga, bliži odnosi sa zakonodavcem predstavljali bi priliku za NVO-e da određena pitanja i interese specifičnih ciljnih grupa koje zastupaju stave na dnevni red Parlamenta.

Šta mogu učiniti političke stranke?

Političke stranke zastupljene u PF mogle bi, koristeći svoju infrastrukturu, omogućiti lakšu komunikaciju s građanima širom Federacije. Prednosti rada parlamentaraca u izbornim jedinicama u konačnici bi se trebale odraziti na poboljšanje imidža Parlamenta kao cjeline. Što je još značajnije, kao članovi političkih stranaka zastupljenih u Parlamentu, individualno bi mogli tražiti bolju implementaciju postojećih mehanizama za učešće i informiranje, te predložiti uvođenje novih mehanizama. Stranke bi mogle poticati svoje članove da svoje aktivnosti više otvore javnosti, obzirom da ih nikakva postojeća pravila na to ne obavezuju. Glavni problem s kojim se suočavaju stranke zastupljene u PF pitanje je slabog povjerenja javnosti. Političke stranke percipirane su kao zatvorene, korumpirane i elitističke te bi zadržavanje statusa quo u odnosima sa građanima produbilo jaz između stranaka i građana i, dugoročno gledajući, rezultiralo potpunim gubitkom povjerenja građana u stranke. Ovo bi se u konačnici odrazilo na izborne rezultate stranaka koje ne uzimaju u obzir mišljenje građana. Stoga preporučujemo aktivniji pristup političkih stranaka, ne samo kroz njihove predstavnike u Parlamentu, nego i kroz korištenje stranačke infrastrukture, te kroz informativne i konsultacijske aktivnosti s ciljem približavanja građanima.



Print screen web-stranice PF. Većina linkova kojima želite pristupiti daje poruku "U pripremi..."



Reference:

- Centri civilnih inicijativa, Izveštaji o monitoringu rada Parlamenta Federacije BiH za mandatni period 2006.-2010. i za period 1.1.-30.9.2011.
- David Beetham, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century - A guide to Good Practice, Interparliamentary Union 2006
- Ispitivanje javnog mnijenja o medijskim slobodama u BiH, Prism Research, (april 2011.)
- OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001
- Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Službene novine FBiH, 27/03
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, Službene novine FBiH, 69/07
- www.parlamentfbih.gov.ba



Edina Vejzagić

rođena je 1983. godine u Sarajevu. Diplomirala je na Odsjeku za politologiju Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu gdje trenutno završava i magistrski studij iz oblasti diplomatije. Radi u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine na poslovima saradnje sa međunarodnim organizacijama.



Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendiran 81 istraživač. Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.

Praktični koraci i preporuke

Parlament Federacije BiH

U smislu unapređenja informativnih aktivnosti:

- na web-stranici osigurati tekstove nacrtu zakona, zapisnike, poslanička pitanja i odgovore Vlade, nacrtu dnevnih redova i svih radnih tijela;
- objavljivati rezultate glasanja nakon svake plenarne sjednice;
- objavljivati sažetke svake plenarne sjednice ili objavljivati mjesečni bilten koji će naglasiti najznačajnije događaje u Parlamentu;
- osigurati dostupnost kontakt informacija svih parlamentaraca, klubova, kao i kontakte osoblja Parlamenta na web, usvojiti i implementirati Strategiju razvoja informacijsko-komunikacijskih tehnologija u PF za period 2011-2012;
- razmotriti uvođenje prijenosa sjednica putem interneta;
- oglašavati postojeće mogućnosti preko kojih građani i NVO mogu davati komentare na nacrtu zakona onda kada nije predviđeno organizovanje javnih rasprava;
- informirati građane o mogućnosti i neophodnoj proceduri za prisustvo sjednicama Parlamenta (kroz brošure, informacije na web-stranici i druge medije).

U smislu unapređenja konsultacija s građanima i lakšeg pristupa parlamentarcima:

- uvesti mogućnost održavanja elektronskih konsultacija;
- uvesti ankete na web-stranici o pitanjima iz djelokruga Parlamenta;
- dodijeliti službenu e-mail adresu svim poslanicima i delegatima;
- osigurati dostupnost kontakt informacija svih parlamentaraca, klubova, kao i kontakte osoblja Parlamenta na web stranici;
- osigurati edukativne programe kako bi se potakli članovi parlamenta na veću upotrebu informacijsko-komunikacijskih tehnologija.

U smislu unapređenja aktivnog učešća:

- smanjiti broj zakona koji se razmatraju po hitnoj ili skraćenoj proceduri kako bi se građanima i NVO-ima omogućilo učestvovanje u donošenju odluka;
- povećati broj javnih rasprava i posvetiti više pažnje njihovom oglašavanju;
- obavještavati javnost o tome da li su zaključci i preporuke s javnih rasprava prihvaćeni i u kom obimu;
- koristiti javna saslušanja kao metodu prikupljanja mišljenja stručnjaka o nacrtima zakona.

Opća preporuka: Budući da implementacija većine navedenih preporuka zahtijeva vrijeme i resurse, predlažemo pristup korak po korak koji bi mogao početi srednjoročnim pilot projektom čiji bi cilj bio da od Parlamenta Federacije načini primjer dobre prakse za niže nivoe predstavničkih tijela u FBiH u pogledu transparentnosti, otvorenosti i dostupnosti. Svjesni činjenice da većina preporuka zahtijeva više vremena i kapaciteta nego što je PF trenutno u mogućnosti pružiti, predlažemo partnerstvo sa NVO-ima i međunarodnim organizacijama/donatorima čije polje interesa obuhvata i odgovornost javnih institucija.

Parlamentarci	Organizacije civilnog društva	Političke stranke
<ul style="list-style-type: none"> • povećati stepen reagovanja na elektronsku komunikaciju; • koristiti društvene mreže kao sredstvo komunikacije s građanima; • pobrinuti se da su njihove aktivnosti vidljivije kroz Parlament, nego kroz njihove političke stranke; • biti prisutan u izbornim jedinicama kako bi se uključili u dijalog sa svojim biračima i upoznali s njihovim potrebama, mišljenjima i komentarima; • isticati svaki pozitivan primjer interakcije sa građanima i NVO-ima jer ova praksa može privući veći broj građana na učešće. 	<ul style="list-style-type: none"> • uključiti se na stalnoj osnovi u zagovaranje, konsultacije i proces donošenja odluka u PF; • educirati građane o njihovim pravima i značaju političke participacije; • vršiti veći pritisak na PF da objavljuje informacije o svom radu. 	<ul style="list-style-type: none"> • pružiti svojim klubovima u PF više podrške u smislu osoblja koje bi im pomoglo da bolje organiziraju svoje aktivnosti i kanališu barem dio komunikacije i zahtjeva građana. To bi se direktno odrazilo na kvalitetniju komunikaciju između parlamentaraca i građana; • uspostaviti i objaviti interna pravila za održavanje kontakata sa građanima. U tom smislu, sve informacije u vezi s rasporedom i dostupnošću parlamentaraca za razgovore s biračima trebale bi biti poznate široj javnosti na razne načine (kroz web-stranice, brošure i letke postavljene u lokalnim zajednicama itd).