

Dr. sc. Semina Ajvaz, vanredna profesorica

Fakultet humanističkih nauka, Univerzitet „Džemal Bijedić“ u Mostaru

Dr. sc. Adis Arapović, poslanik

Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH

UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA U BOSNI I HERCEGOVINI: PRAVNI OKVIR, PRAKSA I PERSPEKTIVA

Sažetak: Učešće građana u procesu donošenja odluka je važno političko ljudsko pravo u demokratskim društvima. Osnovni cilj učešća građana u ovom procesu je poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti rada javne vlasti, te legitimizacija donesenih odluka. Bosna i Hercegovina nije daleko od relativno povoljnog zakonodavnog ambijenta za podsticanje i konzumiranje savremenih oblika participativne demokratije. Ustavno-pravni okvir je uglavnom oslonjen na najviše evropske norme zaštite i promocije političkih prava građana, a zakonodavstvo je, izuzev nekoliko slučajeva, uglavnom afirmativno spram građanske participacije, ali su faktori političke i administrativne prakse, te kulturološki i tranzicijski vektori jake prepreke za masovnu konzumaciju aktivnog građanstva. U manjku snažnijih institucionalnih mehanizama, te nedovoljno izgrađene građanske političke kulture i tradicije političke participacije, društvene mreže su posljednjih godina omogućile u više navrata masovnu građansku mobilizaciju oko partikularnih slučajeva, što dokazuje vitalnost građanske mase. Ovaj rad daje pregled legislative i prakse građanske participacije u BiH, uzimajući u obzir specifičnu političku i demokratsku historiju, pravni poredak i savremeni kontekst, te konvencionalne institucionalne mehanizme učešća građana, zajedno sa savremenim deliberativnim pristupom i digitalnom demokratijom.

Ključne riječi: građanska participacija, donošenje odluka, Bosna i Hercegovina

1. Uvod

Osnovni cilj učešća građana u procesu donošenja odluka jeste poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti rada javne vlasti, te legitimizacija donesenih odluka. Model predstavničke ili posredne demokratije omogućava učešće građana u donošenju odluka putem izbora i nakon izbora kontrolom rada izabраних представника. Iako su znak garantirane mogućnosti izražavanja demokratske volje građana, sami izbori se ne mogu smatrati isključivom oznakom demokratskih političkih sistema, dok participativna demokratija zahtjeva mnogo širi dijapazon neposredne

involviranosti građana u procese razmatranja, donošenja, provođenja i evaluiranja odluka, te stalnu, transparentnu i odgovornu javnu debatu o svim pitanjima od općeg interesa. Ova studija daje pregled legislative i prakse građanske participacije u Bosni i Hercegovini, uzimajući u obzir specifičnu političku i demokratsku historiju, pravni poredak i savremeni kontekst. Ustavno-pravni okvir, predmetno zakonodavstvo, te konvencionalni institucionalni mehanizmi učešća građana, zajedno sa savremenim delibeativnim pristupom i digitalnom demokratijom teme su koje ova studija propituje.

2. Fenomenologija participativne demokratije

Učešće građana u procesu donošenja odluka temelj je za funkcioniranje i razvoj istinskog demokratskog društva, jer podstiče društveni dijalog o najvažnijim pitanjima. Građani prihvataju odluke izabranih predstavnika i vjeruju im onda kada su svjesni raspoloživih prilika za učešće u javnoj raspravi o važnim temama i odlukama.

Tradicija participativne demokratije seže još u antičku Grčku u kojoj su građani na neposredan način učestvovali u političkom životu *polisa*. “Tadašnja demokratija je bila neposredna (participativna), što znači da je odluke donosio sam narod (u ograničenom broju), a ne njegovi predstavnici kao u savremenim predstavničkim demokratijama. Suverenitet je izvorno pripadao narodu i nije se mogao odvojiti od njega ili prenijeti na nekog drugog, čime je sam narod predstavljao suverenitet u svom aktivnom obliku. Participacijom u artikulaciji zajedničke volje svih građana, građanin kao pojedinac je samostalno učestvovao bez ikakvih predstavnika. Između volje pojedinca i opšte volje u zajednici nije postojao nikakav posrednik. Politički život *polisa* utemeljen u političkoj participaciji njegovih građana imao je za cilj ostvarivanje najviših vrijednosti za polis, a to su sloboda, pravda i opšte dobro.”¹

Savremeni koncept građanske participacije (građansku participaciju i neposrednu demokratiju korist ćemo kao sinonime) se u velikoj mjeri naslanja na antički period i iz njega crpi svoju snagu. Međutim, savremena građanska participacija nije samo puka refleksija njenog antičkog modela, ona se u velikoj mjeri i razlikuje od antičkog koncepta kao što se na njega i naslanja. Antička politička zajednica je bila organicistička zajednica, koja se temeljila na posebnoj supstancijalnoj običajnosti koja je otkrivala građanima svrhu njihovog djelovanja u zajednici. Prema tome, politička ili, u modernom značenju građanska participacija je bila usmjerena na ispunjavanje već datih običajnosnih normi (moral, religija, vrijednosti, norme...) koje su determinirale političku zajednicu. S druge strane, moderna, odnosno savremena društva se temelje na univerzalnim, apstraktnim i opštim principima prava pojedinaca koji su oslobođeni od supstancijalnog parti-

¹ Pavlović, V. (2011). *Država i društvo*, Čigoja štampa, Beograd, str. 86-87.

kularizma. Građanska participacija nema za cilj ostvarivanje datih običajnih normi, već je prepuštena različitim interesima svojih pripadnika.²

Forme participativne demokratije su se zadržale, ali samo kao dodatak predstavničkoj demokratiji, jer je nemoguće zamisliti cjelokupno stanovništvo jedne države kako neposredno učestvuje u političkom životu. U stvari, takva situacija je moguća preko referenduma i izbora, ali referendume i izbore propisuju politički predstavnici, a participativna demokratija takođe uključuje oblike političke participacije koji potiču nezavisno od političke vlasti. Tako se proširuje polje političke slobode, a garancija za to je postojanje neposrednog djelovanja građana kroz asocijacije civilnog društva,³ sindikate, lokalnu samoupravu, te moderne oblike digitalne i delibertivne demokratije.

Deliberativna⁴ demokratija je vrsta direktne demokratije u kojoj se političke odluke oblikuju i prihvataju od strane naroda kroz debatu koja se odvija u javnoj sferi. Za razliku od tradicionalnih modela demokratije, u kojima je fokus demokratskog procesa primarno usmjeren na mehanizme glasanja, poput izbora, referenduma, plebiscita ili, na kraju, glasanja u parlamentu, mehanizmi savjetovanja i debate zauzimaju centralno mjesto u modelu deliberativne demokratije. Svrha razvoja modela deliberativne demokratije je eliminiranje nedostataka sadržanih u modelima predstavničke demokratije i samim mehanizmima glasanja, poput iskrivljavanja ili čak direktnog zanemarivanja volje naroda (građana), nezabilaznih preglasavanja, relativnih većina itd.

Deliberativna demokratija je oblik neposredne demokratije u kojoj političke odluke oblikuju i prihvataju sami građani, kroz proces razmatranja ili debate koja se odvija u javnom prostoru. Za razliku od tradicionalnih modela demokratije, u kojima je fokus demokratskog procesa fokusiran na mehanizme glasanja, kao što su izbori, referendumi, plebisciti ili glasanje u parlamentu, u modelu deliberativne demokratije centralno mjesto zauzimaju masovni komunikacijski mehanizmi. Svrha razvoja modela deliberativne demokratije je otklanjanje nedostataka sadržanih u modelima predstavničke demokratije i samim mehanizmima glasanja, kao što su narušavanje ili čak direktno zanemarivanje volje naroda, problem preglasavanja, itd.

Deliberativna, kao i drugi oblici participativne (neposredne) demokratije nadopunjuju otuđen način donošenja odluka putem proste reprezentativne (predstavničke, posredne) demokratije, te promoviraju ulogu civilnog društva i naglašavaju ulogu građanina. U tom smislu participativna demokratija je odgovor na „demokratski deficit“, evidentan u klasičnim demokratskim sistemima, a koji je u pravilu praćen izraženim nepovjerenjem u nositelje državne vlasti i politiku kao profesiju. Povećanim učešćem građana u procesu donošenja odluka smanjuje se nepovjerenje u nositelje vlasti, a politički sistem dobija na legitimitetu.

² Vukojević, S. (2015). *Kako građani Bosne i Hercegovine opažaju nevladin sektor*, FES, Sarajevo, 11-12.

³ Ibid.

⁴ Lat. *Deliberativus*: koji savjetuje, savjetodavni

Osnovni cilj učešća građana u procesu donošenja odluka jeste poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti rada javne vlasti. Model predstavničke ili posredne demokratije predstavlja učešće građana u donošenju odluka putem izbora i nakon izbora kontrolom rada izabranih predstavnika. Iako su znak garantirane mogućnosti izražavanja demokratske volje građana, prema njemačkom politologu Dieteru Nohelnu, izbori se ne mogu smatrati isključivom oznakom demokratskih političkih sistema, te ih definira kao „demokratsku metodu uspostave predstavničkih organa naroda”.

U tranzicijskim zemljama uključujući Bosnu i Hercegovinu demokratsko iskustvo je relativno kratkog vijeka, neujednačeno i vrlo često frustrirajuće. Za daljnji razvoj demokratije u tim zemljama potrebna je “dvostuka demokratizacija”, demokratizacija države i civilnog društva, jer oni jedno drugo održavaju, omogućuju, ali i ograničavaju. “Suočene s potpuno novim izazovima u globaliziranom svijetu, vlasti na svim razinama sve više shvaćaju da neće moći provoditi i djelotvorno primjenjivati svoje javne politike, bez obzira na to koliko su dobre, ako ih njihovi građani ne razumiju i ne podržavaju. Stoga se okreću novim ili poboljšanim modelima i pristupima za bolje informiranje i uključivanje građana u proces kreiranja politika.”⁵

Ako građansku političku participaciju odredimo kao skup aktivnosti kojima građani mogu utjecati na politiku i vlasti, svaka bi analiza pokazala kako postoje tri funkcije utjecaja građana: izborna-potporna (konstituirajuća i stabilizirajuća), zahtjevno-potražna i kontrolno-kritička funkciju. Čini se da su u literaturi najviše razrađene prve dvije funkcije i načini aktivnosti kojima građani ostvaruju ove dvije funkcije, dok treća funkcija još uvijek nije tako sistematično operacionalizirana ili empirijski istraživana.⁶

Rezimirajmo, skup planiranih i organiziranih aktivnosti koje imaju za cilj aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka zakonodavnih i izvršnih organa vlasti na lokalnom, regionalnom i državnom, a nekad i međunarodnom nivou, nazivamo participativnom demokratijom. Brojne su definicije i tumačenja aktivnosti i učešća građana u odlučivanju. Učešće građana je jedno od sredstava civilnog nadzora nad radom političke vlasti i javne administracije. Oblici učešća građana mogu biti: unutrašnji (učešće u radu političkih institucija i uprave) i vanjski (utjecaj na rad uprave),⁷ ili, u literaturi često pominjana dva osnovna tipa građanske participacije – izborna i izvanizborna uključivanje. Prominentni autori S. Verba i N. H. Nie (vidi tabelu) su razvili teoriju političke participacije koja pokazuje one aktivnosti građana kojima se više ili manje direktno utiče na izbor vladajućeg osoblja i/ili na djelovanje vlasti. Fokus je, dakle, na onim aktivnostima (radnjama), koje imaju za cilj utjecaj na odluke vlasti.⁸

⁵ Ploštajner, Z., Mendeš, I. (2005). Građanska participacija, FES; Zagreb, str 90

⁶ Vujčić, V. (2000). Politička participacija, Polit. misao, Vol XXXVII, (2000.), br. 1, str. 121

⁷ Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, str. 107-153

⁸ Vujčić, V. (2000). Politička participacija, Polit. misao, Vol XXXVII, (2000.), br. 1, str. 130

3. Pravni okvir za učešće građana u procesima donošenja odluka u BiH

a. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i drugi normativi Vijeća Evrope

“Učešće građana je u samom srcu ideje demokratije.”⁹ Djelotvorna demokratija ovisi o tome da građani imaju pravo glasa i da budu saslušani. Posvećenost povećanom učešću javnosti nalazi se u srcu Preporuke Vijeća Evrope (VE) o učešću građana u lokalnom javnom životu iz 2018. godine. Svrha ovih normativa je vidjeti javne konsultacije i učešće građana ugrađene u kulturu svih država članica Vijeća Evrope. S obzirom da je Bosna i Hercegovina punih 20 godina članica Vijeća Evrope, te da je prihvatila i u relevantnim institucijama ratificirala sve normative Vijeće Evrope, isti su postali dio pravnog ambijenta i političke kulture dijelom u deklarativnom, a dijelom u obligatornom smislu. Svi ključni elementi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ugrađeni su u domaće relevantno zakonodavstvo, dok su brojne druge preporuke, posebno one novijeg datuma tek na putu interpolacije u pravne norme i političku praksu.

U uvodnom dijelu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (CETS 122, Strasbourg, 1985), kao prvog široko prihvaćenog supranacionalnog akta o pravima građana i lokalnih uprava, lokalne jedinice se tretiraju kao temelj svakog demokratskog sistema, a pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima je univerzalno načelo zajedničko u svim državama članicama Vijeća Evrope potpisnicama ove Povelje. Pod lokalnom samoupravom¹⁰ se podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova i da će se navedeno pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Vijeća ili skupštine mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Navedena prava i mogućnosti lokalnih jedinica ne mogu se ni na koji način smatrati ograničavajućim u odnosu na primjenu zborova građana, referendumu ili drugog oblika neposrednog učešća građana tamo gdje je to predviđeno statutom. Prema Povelji¹¹ otvorena je mogućnost neposrednog odlučivanja građana referendumom, tamo gdje to zakon omogućuje, kada se radi o promjeni lokalnog područja jedinice lokalne samouprave.

Pored Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao prvog međunarodnog ugovora koji je definirao pravo građana na učešće u javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, a koju su prihvatile sve članice Vijeća Evrope, vrijedno je istaknuti i slijedeće normative Vijeća Evrope:

- Preporuku [Rec(1996)2] o referendumu i narodnoj inicijativi na nivou lokalnih zajednica;
- Preporuku [Rec(1998)12] o nadzoru akcija lokalnih vlasti;

⁹ Council of Europe, CM [Rec(2018)4]

¹⁰ Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

¹¹ Član 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

- Preporuku [Rec(2004)11] o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektronskog glasanja;
- Preporuku [Rec(2005)1704] o referendumima kao dobrim praksama u Evropi.
- Preporuka [Rec(2017)83] Smjernice za učešće građana u donošenju odluka (*Guidelines for civil participation in political decision making*)
- Konvencija o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou (CETS 144) *Convention on the Participation of foreigners in public life at local level (CETS 144)*
- Preporuka [Rec(2009)2] o evaluaciji, reviziji i praćenju politika učešća i učešća na lokalnom i regionalnom nivou

b. Ustavni i zakonski okvir učešća građana u Bosni i Hercegovni
Međunarodni standardi i ustavne odredbe o građanskoj participaciji

U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine referira se na **Opću deklaraciju o ljudskim pravima**¹² i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima¹³ (ICCPR). Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (Član 5) definirano je pravo i mogućnost građana da učestvuju u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika i da biraju i budu birani na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasanjem, na način, kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača.

Prema Općoj deklaraciji (Član 21) o ljudskim pravima svako ima pravo učestvovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika. Volja naroda je temelj državne vlasti, a ta volja se mora izražavati na povremenim i poštenim izborima, koji se provode uz opće i jednako pravo glasa, tajnim glasanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁴ (ECHR) je dokument koji se spominje u Ustavu Bosne i Hercegovine (Član 2). Prema Protokolu 1. uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda članom 3. se osiguravaju slobodni izbori, odnosno neposredno učešće građana u odlučivanju uz slobodno izražavanje mišljenja građana pri izboru zakonodavnih tijela vlasti.

U **Ustavu Bosne i Hercegovine**¹⁵ kao najvišem pravnom aktu države nema posebnih poglavlja o učešću građana u procesu odlučivanja. U nekoliko članova Ustava (npr Član 2) spominju se izbori kao konvencionalni oblik političke participacije i posrednog načina učešća građana u odlučivanju. Ustav Bosne i Hercegovine dakle ne tretira posebnim odredbama oblike i mehanizme neposrednog uče-

¹² <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

¹³ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹⁴ https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

¹⁵ https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

šća u donošenju odluka. Primjera radi, u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine nije posebno regulirano pitanje raspisivanja referendumu.

U **Ustavu entiteta Federacija Bosne i Hercegovine**¹⁶ (FBiH) takođe se tek na deklarativnom nivou govori o pravima građana na osnivanje i pripadanje političkim partijama, da biraju i budu birani, da imaju jednak pristup službama, te da imaju generalna politička prava (Član 2), dok jedna od odredbi garantira pravo na samoupravu na lokalnom nivou.

Ustavom¹⁷ **drugog bh. entiteta, Republike Srpske (RS)**, propisano je da Narodna skupština RS između ostalog ima nadležnost raspisivanja republičkog referendumu, te je propisano da „Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu” (Član 5). Ustav Republike Srpske, u njegovom Članu 76. korigiran je Amandmanom XXXVIII kojim je propisano da: „Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata imaju Predsjednik Republike, Vlada, svaki narodni poslanik ili najmanje 3.000 birača.“ Ovim amandmanom je definiran broj građana koji može predložiti Narodnoj skupštini RS donošenje određenog akta iz njene nadležnosti, čime je garantirano ustavno pravo na pokretanje i obavezno razmatranje zakonodavnog prijedloga od strane građana, što možemo smatrati instrumentom neposrednog učešća građana u donošenju odluka.

U ovom entitetu postoji i poseban **Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi RS**¹⁸. Ovim zakonom uređuje se raspisivanje i provođenje republičkog referendumu i referendumu u općini/gradu, tijela za provođenje referendumu, način neposrednog izjašnjavanja građana na referendumu, zaštita prava građana u provođenju referendumu i način ostvarivanja građanske inicijative.

Građanska participacija u lokalnoj samoupravi

Bosna i Hercegovina je još 1994. godine ratificirala **Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi**¹⁹. Na nivou države, shodno ustavnim nadležnostima, ne postoji generalni zakon o lokalnoj samoupravi, već su ti zakoni donijeti na nivou entiteta, pa čak i kantona u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Prema **Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH**²⁰ i **Zakonu o lokalnoj samoupravi RS**²¹ lokalna samouprava se ostvaruje u općini i gradu, a izvršavaju je građani i tijela jedinica lokalne samouprave. Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, a čija načela su implementirana u domaće relevantno zakonodavstvo, pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica

¹⁶ <https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>

¹⁷ <https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav>

¹⁸ <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Documents/Zakon>

¹⁹ <https://rm.coe.int/168007a088>

²⁰ <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>

²¹ <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-lokalnoj-samoupravi-0>

da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova. Na ovom principu, legislativa o djelovanju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini može biti dobar primjer otvorenih mogućnosti, mada je primjena ovih mogućnosti u praksi dosta reducirana.

Temeljni normativno-pravni akti općina/gradova (kao formalnih oblika lokalne samouprave) su “statuti” kojim se između ostalog uređuju pitanja ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, samoupravni djelokrug općine, međusobni odnos tijela vlasti, mjesna samouprava, direktno učešće građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, saradnja s drugim jedinicama lokalne samouprave, propisi i drugi akti, javnost rada, kao i druga pitanja važna za ustrojstvo i rad općine/grada. Učešće građana u radu lokalne vlasti u gotovo svim relevantnim istraživanjima smatra se nedovoljnim²². Učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou je dvosmjerni proces. Parcipitatorni procesi zahtijevaju transparentne informacije i učinkovitu komunikaciju, na temelju odgovornog partnerstva. Najdirektniji oblici neposrednog učešća (zborovi građana, aktivne mjesne zajednice, građanske inicijative, itd) nisu standardni obrasci ponašanja, kako lokalne vlasti, tako ni samih stanovnika.

Podaci za period 2010-2016 govore da deklarativno zalaganje bh. vlasti za uključivanje građana i razvijanje tzv. participatorne demokratije, nema svoju projekciju u praktičnom radu vlasti i u stvarnosti građani gotovo da nemaju nikakav uticaj na odlučivanje. Iako se gotovo 80% građana izjasnilo da želi aktivno učestvovati u donošenju javnih politika, i da, kao glavni mehanizam učešća, prepoznaju mjesnu zajednicu (blizu 70% anketiranih), vlasti nisu ništa uradile na reformi mjesne zajednice koja svojom zastarjelom ulogom i koncepcijom postaje dio problema učešća građana, a ne rješenja. Nažalost, preporuke za promjene potrebnih politika ponavljaju se već godinama, ali entitetske vlasti, kao nadležne za oblast lokalne uprave i samouprave, ne čine ništa na promjeni Zakona kako bi mjesne zajednice postale moderan mehanizam uključivanja građana. Čak naprotiv, postoje sve veće tendencije u praksi da se mjesne zajednice učine alatom političkih partija na vlasti što bi bilo pogubno po učešće građana. Uzrok svega opisanog je pomanjkanje svijesti i spremnosti kod političke elite da se otvore prema građanima i svoj rad učine transparentnijim i odgovornijim.²³

Samo 26,5% građana vjeruje u rad lokalnih vlasti, 47,6% građana je zadovoljno radom vlasti, egzistencija je ključna za gotovo 70% građana da bi se uključili u procese odlučivanja. Ovo su procenti koje građani žele promijeniti te izlaze na izbore, ali stanje ostaje nepromijenjeno i čini život ljudi (pre)teškim iako oni glasaju za pojedince i stranke da bi se to stanje poboljšalo.²⁴ Dakle, uloga lokalne samouprave u zaštiti, promociji i potpunoj efektivnosti građanske participacije

²² Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH, (2010-2016). CCI, Banjaluka

²³ Ibid, str 4

²⁴ Ibid.

daleko je od zadovoljavajuće, te je osim legislativnih mogućnosti, u praksi svedena na sporadične i ograničene primjere aktivne participativne demokratije.

Zakoni o slobodi pristupa informacijama

Povećani značaj komunikacije u novoj, otvorenoj javnoj upravi, te potreba za transparentnijom i odgovornijom javnom vlašću, iskazani su kroz donošenje **Zakona o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI)**²⁵, kako na državnom tako i na nivou entiteta. Zakon eksplicitno propisuje i zahtijeva proaktivnu transparentnost i odgovorno ponašanje javnih organa, njihovih rukovodilaca i službenika, vezano za informiranje i konsultiranje s građanima. Zakonom o slobodi pristupa informacijama uređuje se pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne uprave. Bosna i Hercegovina je prva država u regiji koja je 2000. usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, najprije na državnoj razini, a zatim 2001. godine i u oba entiteta, koji su poslije u nekoliko navrata usavršavani. Prema ovom Zakonu, tijela javne uprave dužna su pomoći građanima pripremiti zahtjev za pristup informaciji, prikupiti informacije kako bi se odgovorilo na traženi zahtjev, poštovati zakonom propisani rok od 15 dana i osigurati pristup traženim informacijama.

Obavezne konsultacije i javne rasprave u procesu donošenja politika

Od ostalih normativno-pravnih akata koji reguliraju učešće građana u odlučivanju treba spomenuti **Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara Bosne i Hercegovine** (držvni nivo), kojima se definiraju obaveze institucija u pogledu konsultacija s javnošću. Svi zainteresirani građani i pravne osobe imaju priliku direktno učestvovati u izradi pravnih propisa.

U entitetu Republika Srpska, u **Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa RS**²⁶ iz 2006. godine, pitanje konsultacija se načelno adresira u članu 72, kojim se nadležnim institucijama ostavlja mogućnost da tokom izrade prednacrt zakona i drugog propisa, po potrebi izvrše konsultacije s drugim relevantnim organima uprave, privrednim subjektima i udruženjima građana. Pored toga, **Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske** iz 2014. godine, u članu 41 obavezuju institucije da provode konsultacije kada je Vlada predlagatelj zakona, a u članu 99 propisuje se obavezno sprovođenje konsultacija s drugim organima uprave na koje se odnosi zakon, dok se po potrebi konsultacije mogu vršiti sa “zainteresiranim udruženjima građana, privrednim subjektima i drugim zainteresiranim pravnim subjektima”. Smjernice za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona²⁷, u Republici Srpskoj detaljnije uređuju način provođenja konsultacija sa javnošću.

²⁵ https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pristup-informacijama/zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama

²⁶ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13, 2006.

²⁷ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 123/08, 73/12.

Na nivou FBiH, javne konsultacije su propisane **Uredbom o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata**²⁸. U skladu s članom 1 ovog dokumenta, uređuju se pravila za osiguranje sudjelovanja zainteresirane javnosti u pripremi prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata u nadležnosti Vlade Federacije, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija.

Pored toga, predstavnička tijela na nivou države i entiteta u svojim **poslovnici**²⁹ reguliraju parlamentarnu proceduru javne rasprave o nacrtu zakona, ako je riječ o zakonu od posebnog značaja za javnost, ili ako je neophodno konsultirati druge organe uprave, različite organizacije, naučne i stručne institucije i građane.

U principu, prema svim ovim dokumentima, koji imaju umanjenu, podzakonsku pravnu snagu, uz manje razlike, svaka institucija je na datom nivou vlasti dužna ispuniti minimalne obaveze u vezi s konsultacijama o prednacrtima pravnih propisa. To znači da je nadležna institucija dužna postaviti prednacrt pravnog propisa na internet stranicu, uz mogućnost dostavljanja komentara putem interneta, a također je obavezna pozvati na dostavu komentara zainteresovane aktere sa spiska za konsultacije. U slučaju širih konsultacija, kada je riječ o zakonima koji imaju značajan utjecaj na javnost, dodatne konsultacije obuhvataju traženje pisanih i usmenih komentara putem objave pravnog propisa ili drugog akta na internetu ili u medijima, dostavljanje pravnog propisa organizacijama i pojedincima, održavanje javnih sastanaka sa zainteresiranim akterima, te radne grupe koje uključuju stručnjake i predstavnike zainteresiranih grupa.³⁰

4. Uloga organizacija civilnog društva

Po svojoj prirodi, organizacije civilnog društva imaju interes za procese donošenja i implementacije javnih politika. Naime, s obzirom na to da organizacije civilnog društva zastupaju legitimne privatne interese³¹ različitih grupa, ili neki opći javni interes (poput npr. zaštite okoliša), neophodno je da se uključe u procese izrade javnih politika kako bi postigli trajne efekte u oblasti svog djelovanja i zaštitili interese koje zastupaju.³²

²⁸ Službene novine Federacije BiH, broj 51/12.

²⁹ Poslovnik Narodne skupštine RS (Službeni glasnik RS, broj 31.), Član 204-207; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, član 114-116; Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta FBiH, Službene novine FBiH, br. 27/03, član 165-170; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, Član 173-177.

³⁰ Papić, Ž., Jusić, T. (2015). *Politički dijalog institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, CBGI, Sarajevo, str 23.

³¹ Pod legitimnim privatnim interesima podrazumijevaju se svi oni interesi koje zakonodavac nije definirao kao javne i koji nisu izričito zabranjeni ustavom i zakonom.

³² Julius, C., Mendizabal, E., Osborne, D. Young, J. (2006). *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. 4.

Kada je riječ o učešću organizacija civilnog društva u policy dijalogu, posebna pažnja se posvećuje legitimizirajućoj funkciji organizacija civilnog društva u policy procesu.³³ U tom kontekstu, uloga organizacija civilnog društva je važna i zbog toga što one omogućavaju građanima i pravnim licima da se bolje organiziraju i lobiraju za različite interese u procesu formuliranja javnih politika. Stoga se organizacije civilnog društva mogu nazvati i “poduzetnicima” u domenu javnih politika (*policy entrepreneurs*), koji učešćem u političkom dijalogu nastoje ostvariti određene ciljeve i promovirati određene interese, utičući tako na sadržaj i smjer politika u državi.³⁴

Najčešći oblici učešća organizacija civilnog društva u *policy* dijalogu u Bosni i Hercegovini:

- Učešće u zvaničnim javnim konsultacijama za izradu javnih politika;
- Izrada i distribucija analiza i preporuka za izmjene javnih politika;
- Zagovaranje za određene opcije javnih politika putem medija javnih skupova, lobiranja i drugih zagovaračkih kanala;
- Učestvovanje u policy mrežama i interesnim grupama okupljenim oko specifičnih javnih politika;
- Pomaganje ključnim akterima (stakeholders) da razviju vlastite kapacitete za učešće u policy dijalogu;
- Direktno učešće u implementaciji određene javne politike;
- Monitoring sprovedbe javnih politika;
- Evaluacija sprovedbe i efekata javnih politika.

Kao rezultat napora usmjernih na razvoj policy dijaloga u BiH, usvojeni su važni elementi pravnog okvira kojima se uređuje saradnja javnih institucija i organizacija civilnog društva.³⁵ Uspostavljanje *policy* dijaloga, shvaćenog kao oblik saradnje između građana i javnih institucija u procesima izrade, donošenja i implementacije javnih politika, važan je aspekt reforme javne uprave i sastavni je dio mnoštva projekata i programa usmjerenih na podršku razvoju organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini.

Pored toga, snažno je podstaknuto učešće u procesima definiranja, donošenja i implementacije javnih politika³⁶, kroz konkretne projekte saradnje između javnog i civilnog sektora, kao i kroz razvoj kapaciteta javnih institucija i organizacija civilnog društva za učešće u policy dijalogu. Uspostavljanje policy dijaloga, danas je posebno aktualno s obzirom na to da je saradnja države i organizacija civilnog društva, s posebnim fokusom na učešće organizacija civilnog društva u procesima

³³ Zimmer, Annette (2010). Third Sector-Government Partnerships, u Rupert Taylor (ed.): “Third Sector Research”, Springer: New York - Dordrecht - Heidelberg – London, str. 202.

³⁴ Hall (1987), p. 3, citiran u Najam, A. (2000). The Four C’s of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership, Volume 10, Issue 4, str. 380.

³⁵ Golubović, D. et al. (2013). *Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey*, ECNL, str. 6

³⁶ Ibid.

izrade javnih politika, de facto dio političkih uslova za članstvo u Evropskoj uniji, što se potvrđuje i u Strategiji proširenja EU.³⁷ Osim Evropske komisije i drugi donatori i međunarodni akteri u BiH na listu svojih prioriteta stavljaju razvoj institucionalnih mehanizama i kapaciteta za uključivanje organizacija civilnog društva u procese odlučivanja i donošenja javnih politika.

Međutim i pored evidentnih pozitivnih pomaka i dalje postoje određeni problemi i prepreke, koji otežavaju uspostavljanje policy dijaloga. To su prije svega nezainteresiranost i nepovjerenje javnih institucija u organizacije civilnog društva, manjak finansijskih sredstava organizacija civilnog društva, neadekvatan pravni okvir za javne konsultacije, prekratki rokovi za javne konsultacije, nedostupne informacije o konsultacijama i neadekvatni kapaciteti javnih institucija. Značajan problem s kojim se suočavaju i institucije vlasti i organizacije civilnog društva jesu ograničeni resursi i kapaciteti za učešće u policy dijalogu. Kako su pokazala dosadašnja istraživanja, institucije često nemaju osnovne tehničke, ljudske i finansijske resurse, ni znanja neophodna za rad na razvoju i implementaciji javnih politika i za efikasnu koordinaciju i saradnju s organizacijama civilnog društva u tim procesima. Ukratko, kapaciteti za razvoj, implementaciju, monitoring i evaluaciju javnih politika, te koordinaciju aktivnosti s organizacijama civilnog društva i dalje su veoma ograničeni na praktično svim nivoima vlasti.³⁸

S druge strane je pitanje legitimiteta organizacija civilnog društva koje se pokušavaju nametnuti i legitimirati kao artikulanti i zagovarači interesa građana, te podstaći, promovirati i katalizirati participativnu demokratiju. Legitimitet za ovako visoko postavljene ciljeve većina organizacija civilnog društva ne može ni imati, s obzirom da su samo one članske organizacije poput sindikata, veteranskih udruženja, asocijacija poslodavaca, udruženja penzionera, organizacija osoba s invaliditetom isl., rijetke društvene grupe sa dužom tradicijom i relativno homogenim i masovnim članstvom. Izvori finansiranja ovih organizacija uglavnom su hibridni i podrazumjevaju samofinansiranje od članarina, te redovne i garantirane dotacije iz javnih budžeta, što ih čini dovoljno vitalnim za samostalnu i aktivnu participaciju u pitanjima od njihovog interesa, ali i nerjetko višestruko uvezanim sa organima vlasti, pa čak i vladajućim političkim strankama, čime gube na nezavisnosti, ali sporadično dobijaju na uticaju na procese donošenja odluka. U ukupnom javnom imidžu i percepciji javnosti, ove organizacije imaju snagu, ali ograničeni legitimitet interesne grupe koju zaszupaju, pa je svaki oblik njihovog participativnog učešća u javnim poslovima odraz partikulranih interesa.

Drugi dio su uglavnom profesionalizirane “nevladine organizacije” sa širokim spektrima interesovanja (ekologija, socijalna zaštita, antikorupcija, watch-dog, itd) koje nemaju dugu tradiciju djelovanja niti masovno članstvo, ali

³⁷ European Commission (2013). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels, 2013 COM(2013) 700.

³⁸ Papić, Ž., Jusić, T. (2015). *Politički dijalog institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, CBGI, Sarajevo, str 24.

postiću kreiranje pozitivnog imidža generalnog legitimiteta, tj. zastupanja općih, a ne partikularnih interesa. Izvori finansiranja ovih organizacija su uglavnom međunarodni fondovi (donatori), te sporadično i u manjem obimu projektno finansiranje iz javnih budžeta, što ove organizacije čini uglavnom nezavisnim od javne vlasti i političkih stranaka, ali ograničava njihov domet na javne politike i kapacitet zastupanja interesa šire populacije ili građana. Istovremeno, zbog adresiranja nekih kontroverznih tema, poput korupcijskih afera, neodgovornih nosilaca vlasti, itd., osjetna je tenzija između ovih organizacija civilnog društva i vladajuće elite.

Kao posebnu kategoriju treba izdvojiti organizacije, preciznije koaliciju organizacija civilnog društva koja se bavi građanskim nadglednjem izbornog procesa. Pod različitim imenima, različitim kapacitetom i intenzitetom djelovanja, te s različitim međunarodnim izvorima finansiranja, građanski monitoring izbornog procesa u BiH traje punih 20 godina. Ove koalicije uglavnom uspijevaju dati značajan doprinos podizanju političke kulture angažiranjem hiljada građanskih posmatrača izbornog procesa, agitiranjem za fer i poštene izbore, te aktivno učešće glasača na izborima. Sami izbori kao univerzalni oblik participativne demokratije u značajnoj mjeri bili bi manje demokratski bez domaćih civilnih napora u svrhu monitoringa i mobilizacije birača. Ipak, stope izlaznosti na izbore u posljednjih 10 izbornih ciklusa kreću se u rasponu 50-55%, što nije zavidni nivo i više govori o široko prisutnoj izornoj apstinenciji i svjesnoj odluci glasača da neglasanjem iskažu politički stav o aktuelnim politikama i kandidatima.

Sve ovo ima utjecaj na agendu i prioritete donosilaca odluka (konceptualni utjecaj), ukupan proces donošenja javnih politika, ali i na sam sadržaj javnih politika (instrumentalni utjecaj). Drugim riječima, na nivou konkretnih javnih politika dolazi do sve značajnijeg utjecaja organizacija civilnog društva na definiranje specifičnih problema i predlaganje mogućih rješenja za njihovo adresiranje kroz javne politike. Iako je ovo u suštini pozitivan trend, on, također, uzrokuje snažne tenzije između institucija i organizacija civilnog društva, s obzirom na to da paralelno dolazi do transformacije i razvoja sektora civilnog društva, koji sada vrši dodatni pritisak na vlade da nastave sa započetim reformskim procesima.³⁹

Imajući u vidu da ne postoji tradicija saradnje između dva sektora, kao i da su njihovi kapaciteti još prilično ograničeni, kada je riječ o policy dijalogu i građanskoj participaciji, postavlja se pitanje prirode i održivosti do sada postignutih reformi u toj oblasti. Pitanje održivosti, posebno je relevantno s obzirom na značajnu ulogu koju su vanjski faktori, odnosno donatori i drugi međunarodni akteri imali i još imaju.

³⁹ Ibid, str 48.

5. Online alati građanske participacije

E-Konsultacije⁴⁰ – platforma za učešće građana u procesu donošenja odluka

Platforma “eKonsultacije” kojom u ime Vijeća ministara BiH upravlja Ministarstvo pravde BiH zamišljena je kao alat proaktivne transparentnosti, te učešća građana i organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka.

Kako sami administratori stranice navode, “saradnja institucija vlasti sa organizacijama civilnog društva i građanima jedna je od temeljnih vrijednosti demokratskih društava. Funkcionalni dijalog sa predstavnicima civilnog društva i učešće građana u procesu kreiranja i provedbi javnih politika važan je element procesa evropskih integracija.”

Ova platforma stoga je kreirana kako bi omogućila zainteresiranoj javnosti, organizacijama civilnog društva i građanima učešće u kreiranju i provedbi javnih politika koje su u nadležnosti institucija BiH, ne samo kroz klasične metode javnih konsultacija, već i putem web-alata. Platforma omogućava potpuno i pravovremeno informiranje građana i organizacija civilnog društva o procesu donošenja određenih pravnih akata, te osigurava pouzdan komunikacijski kanal za njihovo učešće u kreiranju javnih politika.

Platforma omogućava da i niži nivoi vlasti (primarno entiteti) istu koriste za neposrednu komunikaciju i uključivanje građana u procese donošenja odluka, mada je u samom sadržaju vidljivo da se to dešava u vrlo malom broju slučajeva, jer niži nivoi vlasti nemaju obavezu, a građani nemaju mehanizam pritiska koji će rezultirati jednim, centralnim mjestom za eKonsultacije, makar za više nivoje vlasti.

E-Uprava⁴¹ – platforma za korištene usluga javne administracije

Na nivou entiteta Federacija BiH uspostavljena je web-platforma “eUprava” koja, iako još uvijek u nastajanju, daje određeni broj on-line administrativnih usluga građanima. Svrha uspostavljanja i funkcioniranja platforme eUprava jeste da se javno, na jednom mjestu, osigura komunikacija zainteresirane javnosti sa federalnim organima uprave, upravnim organizacijama i institucijama, te tako osigura transparentnost rada u postupku pružanja javnih usluga i kreiranju propisa i drugih akata. Vidljivo je da je namjera i sadržaj ove platforme vrlo sličan platformi “eKonsultacije”, mada su brojne opcije koje platforma nudi prazne, a količina korisnih i svježih informacija zanemariva.

eSrpska⁴² – platforma on-line javne uprave

U drugom entitetu (Republika Srpska), uspostavljen je vrlo sadržajan, funkcionalni efikasan portal cjelokupne javne uprave ovog dijela države, koji na jednom

⁴⁰ <https://ekonsultacije.gov.ba/>

⁴¹ <http://euprava.fbih.gov.ba/>

⁴² <http://www.esrpska.com/>

mjestu omogućava veliki broj javnih usluga elektronskim putem, kako za građane tako i za privredne subjekte. Iako je ovo primarno servisna javna usluga, koja se izmjestila u virtuelnu sferu kakao bi se građanima pojednostavio i pojeftinio postupak ostvarivanja određenih prava ili izdavanje dokumentacije, ovaj oblik neposredne komunikacije javne uprave sa građanima primjer je proaktivne transparentnosti koji može biti primjenjen i u brojnim drugim slučajevima gdje je građanska participacija u procesu donošenja odluka moguća i poželjna elektronskim putem.

JavnaRasprava.ba⁴³ – Platforma za učešće građana u javnim raspravama

Portal jedne od prominentnih organizacija civilnog društva, namjenjen isključivo učešću građana u procesu donošenja odluka nazvan je JavnaRasprava.ba. Ovaj portal nudi izobilje informacija o zakonima i drugim odlukama koje se nalaze u parlamentarnoj proceduri u državnom i entitetskim parlamentima, uz mogućnost da građani dobiju sve bitne informacije kako bi se involvirali u tok razmatranja i donošenja konačnih odluka. Takođe, portal nudi mogućnost građanima da postavljaju direktna pitanja parlamentarcima, da dobiju odgovore i da učestvuju u forum debatama. Primjetno je da je dio funkcija i sadržaja ovog portala zastario, što je posljedica ranije pojašnjenog problema organizacija civilnog društva u BiH, a to je privremenost ograničena donatorskim finansiranjem kratkoročnih projekata. Ovaj portal, iako izuzetno korisna i efektivna metoda građanske participacije i neposrednog učešća u pripremi, razmatranju i donošenju ključnih odluka, ima izuzetno skroman domet, kako u smislu broja građana koji se njime koriste, tako i u smislu učešća parlamentaraca u javnoj debati, odgovaranju na pitanja građana itd. S obzirom da je portal kreiran od profesionalne CSO, manjak masovnog učešća građana je fenomen koji je prethodno opisan, a nizak nivo spontane participacije u formatiranoj platformi za učešće građana fenomen za sociološke i politološke analize. Suština je da ovim primjerom dokazujemo da i kada postoji relativno funkcionalan i efektivan alat za online masovnu participaciju, ista izostaje, a uzroci se mogu tražiti u lošem imidžu NVO-a, nedovoljno jakim PR aktivnostima kako bi značajno veći broj građana znao i koristio platformu, te, jednako važno, izražena sumnja da ovakve platforme zaista mogu osigurati krajnji rezultat – uticaj građana na donošenje odluka, da su više forma, nego sadržaj, da više služe onima koji se tim poslom bave, nego onima kojima bi trebale donijeti konačnu korist, a to su građani.

Društvene mreže - model građanske mobilizacije

Razvoj digitalne tehnologije otvorio je vrata novim mogućnostima stvaranja i prenošenja informacija u različitim oblicima uz pomoć digitalnih medija. Internetski mediji, posebno društvene mreže, zahvaljujući mogućnosti interaktivne komunikacije na određen način utiču na razvoj političkog aktivizma kod građana. Pomak od konvencionalnih medija (novine, televizija) na nekonvencionalne (internet) omogućava decentralizaciju komunikacije, otežava kontrolu i restrikcije i

⁴³ <https://www.javnarasprava.ba/>

čini informacije te razmjenu mišljenja i stavova široko dostupnima. Tako se građanima putem društvenih mreža pruža prilika da sudjeluju u javnome diskursu, iznose mišljenja i stavove te raspravljaju o političkim i društvenim pitanjima. Nekada viđeni samo kao pasivni konzumenti, gledatelji postaju aktivni sudionici kao građani⁴⁴, što uveliko utiče na interakciju među građanima i razvoj kritičnog mišljenja

U manjku snažnih institucionalnih mehanizama, te nedovoljno izgrađene građanske političke kulture i tradicije političke participacije, društvene mreže su posljednjih godina omogućile u više navrata brzu i masovnu građansku mobilizaciju oko određenih tema, pitanja ili slučajeva, uglavnom negativnog prefiksa. Nekoliko većih afera čiji su akteri uglavnom bili nosioci izvršne vlasti, bile su okidači za snažnu građansku reakciju koja je rezultirala ili masovnijim uličnim protestima, ili snažnim medijskim pritiskom na subjete afera, ili čak ostavkama ili smjenama određenih pojedinaca učesnika afera.

Društvene mreže Facebook i Twitter i dalje su dominantno prisutne i snažan alat u rukama građanskih aktivista, te se danas već može ustvrditi da je mainstream građanskog aktivizma dominantno preseljen u virtuelnu sferu. To ima svoje pozitivne i negativne karakteristike. Pozitivna je priroda brze i masovne online mobilizacije gdje praktično za vrlo kratko vrijeme veliki broj građana, korisnika društvenih mreža može konzumirati predmetnu informaciju, zauzeti određeni stav, te vlastitom akcijom dati doprinos nekom zagovaračkom cilju. Naravno, uvijek ostaje rizik od dezinformacija, lažnih vijesti, instrumentalizacije i manipulacije, ali je široka dostupnost informacija, mnoge mogućnosti provjere, te javne debate o istima dobar recept za provjeru činjenica. S druge strane, virtuelni građanski aktivizam u Bosni i Hercegovini, prečesto ima odlike “bure u čaši vode”, jer se građanska reakcija, mobilizacija, pa čak ni masovnost, ne artikulira u konkretne zahtjeve ili adresiranu akciju. Takođe, često vladajuće elite, koristeći dio njima lojalnih medija i naklonjene javnosti oprobanim receptima amortiziraju kritiku osporavajući problem, temu ili legitimitet građanske participacije, istu prebajucujući u sferu visoke politike, stranačke manipulacije i teorija zavjere.

Internet je postao oruđe za komunikaciju između građana i različitih nivoa vlasti ili služi kao mjesto na kojem se građani susreću da bi raspravljali o različitim pitanjima. Odnos između vlasti i građana postaje sve složeniji i raznovrsniji. Razvoj digitalnih tehnologija mijenja kontekst upravljanja. Nove komunikacijske tehnologije omogućuju građanima da nadiđu prepreke fizičke udaljenosti i da se brže i djelotvornije organiziraju. Taj sve veći pristup informacijama ima “demokratizirajući učinak: politizira građane i često ih mobilizira na djelovanje.”⁴⁵

Društvene mreže danas u velikoj mjeri utiču na sve oblike društvenog života, pa se shodno tome, u novije vrijeme među populacijom počeo koristiti pojam „digitalni aktivizam“. Digitalni aktivizam pokazao se kao moćno sredstvo političke

⁴⁴ Perišin, T. (2004.) *Profesionalni kriteriji selekcije vijesti i utjecaj javnosti*, Politička misao, 41 (1): str. 86

⁴⁵ Ploštajner, Z., Mendeš, I. (2005). *Građanska participacija*, FES; Zagreb, str 93

mobilizacije u Bosni i Hercegovini i zapravo pruža nove načine za uključivanje građana u procese odlučivanja, konkretne protestne akcije ili javni pritisak.

6. Zaključak

Bosna i Hercegovina nije daleko od relativno povoljnog zakonodavnog ambijenta za podsticanje i konzumiranje savremenih oblika participativne demokratije. Ustavno-pravni okvir je uglavnom oslonjen na najviše evropske norme zaštite i promocije političkih prava građana, zakonodavstvo je, izuzev nekoliko slučajeva, uglavnom afirmativno spram građanske participacije, ali su faktori političke i administrativne prakse, te kulturološki i tranzicijski vektori i dalje najkrupnije prepreke brane za masovnu konzumaciju aktivnog građanstva.

U manjku snažnijih institucionalnih mehanizama, te nedovoljno izgrađene građanske političke kulture i tradicije političke participacije, društvene mreže su posljednjih godina omogućile u više navrata brzu i masovnu građansku mobilizaciju oko partikularnih slučajeva, što dokazuje vitalnost građanske mase.

Brojna istraživanja potvrđuju generalne nalaze ove studije, a to je da je definitivno “došlo do svojevrsnog stabiliziranja razine konvencionalne političke participacije (glasanja na izborima), ali da je došlo i do značajnog porasta nekonvencionalne participacije (peticioniranja, demonstriranja itd.) (digitalne demokratizacije op.a). Pokazano je kako postoje značajne razlike u nivou političke participacije, a naročito u nivou “protestnog potencijala” građana. “Protestni potencijal” tretira se kao značajan indikator moguće političke mobilizacije građana i tretira se kao refleksija njihove demokratske političke kulture.⁴⁶

Za razliku od tradicionalnih modela demokratije, u kojima je fokus demokratskog procesa ili građanskog učešća primarno usmjeren na mehanizme glasanja, poput izbora, referenduma, plebiscita ili, na kraju, glasanja u parlamentu, model deliberativne demokratije kroz permanentna savjetovanja i debate, te instrumente digitalne demokratije donosi svježinu i popunjava “jaz legitimiteta”. Svrha daljnjeg razvijanja modela deliberativne demokratije u Bosni i Hercegovini jeste eliminiranje nedostataka, odnosno “participativnog deficita” što je osobina aktuelne hibridne predstavničke demokratije i samim mehanizmima (etničkog) glasanja u BiH. Distorzija ili čak direktno zanemarivanje volje naroda (građana), javne nasuprot tajnim političkim agendama, te istrajavanje na permenetnoj, ali kontroliranoj krizi, te stabilokratiji nasuprot participativne demokratije 21. stoljeća, dilema je koju fiktivno forsira domaća politička elita, a rješenje iste upravo su opisani pozitivni antipodi.

⁴⁶ Vujčić, V. (2000). *Politička participacija*, Politička misao, Vol XXXVII, (2000.), br. 1, str. 139

Literatura:

1. Anheier, H. K., Lisa C. Jeremy K. (2001). Third sector policy at the crossroads: continuity and change in the world of nonprofit organizations, u: Helmut K. Anheier and Jeremy Kendall (ed.): Third Sector Policy at the Crossroads: An international nonprofit analysis, Routledge: London and New York
2. Golubović, D. et al. (2013). *Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey*, ECNL & TACSO, Budapest
3. Hall (1987), p. 3, citiran u Najam, A. (2000). The Four C's of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership, Volume 10, Issue 4
4. Julius, C., Mendizabal, E., Osborne, D. Young, J. (2006). *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute
5. Papić, Ž., Jusić, T. (2015). *Politički dijalog institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, CBGI, Sarajevo
6. Pavlović, V. (2011). *Država i društvo*, Čigoja štampa, Beograd
7. Perišin, T. (2004.). Profesionalni kriteriji selekcije vijesti i utjecaj javnosti, Politička misao, Vol XXXIX, Zagreb
8. Ploštajner, Z., Mendeš, I. (2005). Građanska participacija, FES; Zagreb
9. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb
10. Volkhart Finn H. (2004). Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment & Action-Planning Tool for Civil Society, *CIVICUS Civil Society Index Paper Series 2*
11. Vujčić, V. (2000). *Politička participacija*, Politička misao, Vol XXXVII, Zagreb
12. Vukojević, S. (2015). *Kako građani Bosne i Hercegovine opažaju nevladin sektor*, FES, Sarajevo
13. Zimmer, Annette (2010). Third Sector-Government Partnerships, u Rupert Taylor (ed.): "Third Sector Research", Springer: New York - Dordrecht - Heidelberg – London

Izveštaji i službeni izvori:

1. European Commission (2014). Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report, Brussels
2. Transparency International BH (2012). Materijali sa Radionice društvenog integriteta Institucionalna saradnja i mehanizmi koordinacije, Sarajevo
3. European Commission (2013). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels, 2013

4. European Comission, 2001, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*
5. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
6. Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH, (2010-2016). CCI, Banjaluka
7. Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13, 2006.
8. Službeni glasnik Republike Srpske, br. 123/08, 73/12.
9. Službene novine Federacije BiH, broj 51/12.
10. Poslovnik Narodne skupštine RS
11. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH
12. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta FBiH
13. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta FBiH

Internet izvori:

1. <http://euprava.fbih.gov.ba/>
2. <http://www.esrpska.com/>
3. <https://www.javnaraspava.ba/>
4. <https://ekonsultacije.gov.ba/>
5. <https://www.narodnaskupstinars.net>.
6. <https://www.vladars.net>
7. <https://www.ustavnisud.ba>
8. <http://sluzbenilist.ba>
9. <https://rm.coe.int>
10. <http://www.fbihvlada.gov.ba>
11. <https://www.narodnaskupstinars.net>

Semina Ajvaz, Ph.D., associate professor

Faculty of Humanities, University „Džemal Bijedić“ of Mostar

Adis Arapović, Ph.D., representative

Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina

PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: LEGAL FRAMEWORK, PRACTICE AND PERSPECTIVE

Executive summary: Citizen participation in the decision-making process is an important political and human right in democratic societies. The main goal of citizens' participation in the decision-making process is to improve the effectiveness and efficiency of the work of the public authorities, and to legitimize the decisions made. Bosnia and Herzegovina is not far from a relatively favorable legislative environment for encouraging and consuming contemporary forms of participatory democracy. The constitutional and legal framework is mainly based on the highest European standards for the protection and promotion of citizens' political rights, the legislation, with the exception of a few cases, is mostly affirmative towards citizen participation, but the factors of political and administrative practice, as well as cultural and transition vectors are the strongest barriers for mass consumption of active citizenship. In the absence of stronger institutional mechanisms, and an insufficiently developed civil political culture and tradition of political participation, social networks have enabled massive civil mobilization around particular cases in recent years, which proves the vitality of the civil mass. This article gives an overview of the legislation and practice of civic participation in B&H, considering the specific political and democratic history, legal order and modern context, conventional institutional mechanisms of citizens' participation, together with the modern deliberate approach and digital democracy.

Key words: citizen's participation, decisions making process, Bosnia and Herzegovina